

BARNEOMBUDETS
FUNKSJONS- OG ROLLE-ENDRING

ANNE MARI LO

Hovedoppgave
Institutt for statsvitenskap
Universitetet i Oslo
1997

FORORD

Jeg bestemte meg for å skrive hovedoppgave om Barneombudet etter å ha lest evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26). Evalueringen kunne tyde på at Barneombudet sto overfor en betydelig endringsprosess. Jeg registrerte imidlertid at det kom få reaksjoner på denne evalueringen i media. Ingenting visste jeg da om at dette skulle komme til å endre seg radikalt i løpet av arbeidet med hovedoppgaven. Da jeg for alvor tok fatt på arbeidet med oppgaven hadde det pågått en flere uker lang debatt i media om Barneombudet, og tre ansatte hadde sagt opp sine stillinger i protest. Den tildels kraftige offentlige debatten ga meg et langt større datamateriale enn jeg på forhånd hadde regnet med. Det har vært interessant å følge en pågående endringsprosess, men det har også vært arbeidskrevende. Stadig har det dukket opp nytt materiale til hovedoppgaven.

Denne hovedoppgaven tar for seg Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Oppgaven tar imidlertid også opp en del temaer som gjelder ombudsordninger generelt. Paralleller kan også trekkes til andre uavhengige statlige organer. I oppgaven har jeg gjort bruk av organisasjonsteoretiske perspektiver fra statsvitenskapelig litteratur. Det har likevel vært mitt siktemål at oppgaven skal kunne leses med like stor interesse av personer som ikke kjenner til denne teoretiske litteraturen, og jeg håper at jeg langt på vei har lykket med det.

Mange har bidratt med materiale til oppgaven min - biblioteker, aviser, NRK-radio, Barne- og familiedepartementet og Barneombudet. En særskilt takk må rettes til de personene jeg har intervjuet. Mange av dem møtte meg med stor åpenhet og velvilje, og satte av mye tid til intervjuene. Oppgaven ville aldri blitt så dyptpløyende uten deres hjelp. Til slutt vil jeg takke Professor Per Kristen Mydske for god veiledning under arbeidet med hovedoppgaven.

Oslo, juni 1997

Anne Mari Lo

SAMMENDRAG

"BARNEOMBUDETS FUNSKJONS- OG ROLLE-ENDRING"

Problemstilling

Temaet for denne hovedoppgaven er Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Jeg har studert hvilke endringer som har skjedd, og dernest forsøkt å forklare hvorfor disse endringene har funnet sted. Jeg har tatt utgangspunkt i tre årsaksvariabler: instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser. Problemstillingen for hovedoppgaven har vært følgende: ***Hvordan og i hvilken grad kan instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endring fra opprettelsen og fram til i dag?***

Funksjons- og rolle-endring er et samlebegrep som rommer flere elementer: *målendring, saksendring, endring i arbeidsform, strategiendring og endring i forholdet til departementet.*

Teori

Det teoretiske grunnlaget for oppgaven har vært tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Perspektivene har ulike antakelser om omfanget av endringene, og de tre årsaksvariablene er knyttet til henholdsvis *det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet*. Kulturperspektivet kalles også for "eldre institusjonell teori". Det jeg har valgt å kalle omgivelsesperspektivet, er mer å regne for et utsnitt av den omfattende retningen som kalles ny-institusjonell teori. Utsnittene er gjort på grunnlag av hva jeg har ansett som fruktbart for mitt empiriske materiale. De teoretiske perspektivene har fungert som analytisk verktøy, og har gitt ulike fortolkninger av Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess.

Metode

Oppgaven er et case-studium der det hovedsakelig er benyttet kvalitativ metode. Jeg har benyttet flere forskjellige kildetyper. Jeg gjennomførte 11 personlige intervjuer, deriblant intervjuer med de tre barneombudene, ansatte på Barneombudets kontor, en ansatt i Barne- og familiedepartementet og stortingsrepresentanter. Jeg valgte et uformelt intervjuopplegg med åpne spørsmål (Hellevik 1991: 108-109). Offentlige doku-

menter utgjør også en sentral del av kildematerialet. Jeg har også gjennomgått et stort antall avisartikler og radioprogrammer fra 1996.

Konklusjoner

Det konkluderes med at Barneombudet har gjennomgått en betydelig funksjons- og rolle-endring fra opprettelsen i 1981 og fram til i dag. Endringene er derimot ikke entydige.

Når det gjelder målendring og saksendring er endringene heller små. Jeg har imidlertid registrert tendenser i retning av klarere prioritering av hvilke saker det skal arbeides med og mer arbeid med prinsippsaker framfor enkeltsaker. Barneombudet har videre endret arbeidsformen noe i retning av mer prosjektarbeid. De nevnte endringene er knyttet til det første ombudsskiftet. Samlet sett antyder disse endringene at Barneombudet beveger seg noe bort fra rollen som forvaltningsorgan/ kontrollorgan og over mot rollen som interesseorgan.

De mest omfattende endringene gjelder strategi og forholdet til det overordnede departementet. Dette er endringer som vil kunne virke betydelig inn på Barneombudets samlede funksjon og rolle. Det er tydelige indikasjoner på at Barneombudet etter det siste ombudsskiftet har endret sin hovedstrategi fra kritikk til samarbeid, og at forholdet til departementet er blitt mer preget av koordinering enn det var tidligere. Samlet sett indikerer disse endringene at Barneombudet beveger seg noe bort fra rollen som interesseorgan/ kontrollorgan og over mot rollen som forvaltningsorgan.

Barneombudet beveger seg således delvis i retning av rollen som interesseorgan og delvis i retning av rollen som forvaltningsorgan. Rollen som kontrollorgan ser ut til å bli svekket på alle områdene. Dette betyr ikke at denne rollen ikke lenger er sentral for Barneombudet, men at det er tendenser i Barneombudets funksjons- og rolle-endring som kan svekke denne rollen i forhold til de andre rollene. Det kan synes som et paradoks at det er to motstridende tendenser i utviklingen, men dette kan være en naturlig konsekvens av at Barneombudets grunnleggende funksjon og rolle er sammensatt. De tilsynelatende motstridende tendensene i funksjons- og rolle-endringen vil kunne gjøre Barneombudet i stand til å oppfylle de ulike rollene.

Det kan dernest konkluderes med at både instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser bidrar til å forklare endringene. Flere av endringene kan føres tilbake til ombudsskiftene, men endringsforsøkene er blitt modifisert av den eksisterende kulturen i institusjonen. Et nytt ombud har betydelig

handlingsrom når det gjelder å endre institusjonen, men dette handlingsrommet er blitt noe mindre etterhvert som institusjonen er blitt eldre. I tillegg er det på det rene at forventninger og krav i de institusjonelle omgivelsene har hatt innvirkning på endringene. Regjeringen og departementet har hatt en særlig påvirkningskraft gjennom utnevnelsen av barneombudene. Samlet sett gir de uavhengige variablene innsikt i årsakene til endringene, selv om det også vil finnes andre relevante årsaker og fortolkningsalternativer.

INNHold

Forord	2
Sammendrag	3
Figurer og forkortelser	8
1. Innledning	9
1.1. Tema	9
1.2. Problemstilling	10
1.2.1. Avhengig variabel	10
1.2.2. Uavhengige variabler	11
1.2.3. Problemstillingen	12
1.3. Videre inndeling av hovedoppgaven	13
2. Ombudsordninger og Barneombudet	15
2.1. Uavhengige statlige organer	15
2.2. Ombudsbegrepet	17
2.3. Ombudsordninger	18
2.4. Barneombudets forhistorie	20
2.5. Noen fakta om Barneombudet	22
3. Teori	24
3.1. Organisasjonsteoretiske perspektiver	24
3.1.1. Det instrumentelle perspektivet	24
3.1.2. Kulturperspektivet	26
3.1.3. Omgivelsesperspektivet	28
3.2. Operasjonalisering	29
3.2.1. Barneombudets funksjons- og rolle-endring	29
3.2.2. Instrumentell ledelse	31
3.2.3. Institusjonell historie og kultur	32
3.2.4. Institusjonelle omgivelser	33
4. Metode	35
4.1. Case-studium og kvalitativ metode	35
4.2. Kilder	35
4.2.1. Offentlige dokumenter	36
4.2.2. Personlige intervjuer	38
4.2.3. Litteratur	40

4.2.4. Avisartikler	41
4.2.5. Radioprogrammer	41
4.2.6. Andre kilder	42
4.2.7. Avslutning av kildeinnsamlingen	42
5. Empiri	43
5.1. Målfrid Grude Flekkøys periode	43
5.1.1. Målsettinger	43
5.1.2. Saker	43
5.1.3. Virkemidler	45
5.1.4. Normer og verdier	46
5.1.5. Forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret	47
5.1.6. Barneombudets Råd	48
5.1.7. Forholdet mellom Barneombudet og departementet	48
5.2. Trond-Viggo Torgersens periode	51
5.2.1. Målsettinger	51
5.2.2. Saker	51
5.2.3. Virkemidler	54
5.2.4. Normer og verdier	56
5.2.5. Forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret	56
5.2.6. Barneombudets Råd	59
5.2.7. Forholdet mellom Barneombudet og departementet	59
5.3. Trond Waages periode	62
5.3.1. Evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26)	62
5.3.2. Reaksjoner på evalueringen	63
5.3.3. Det nye barneombudet	67
5.3.4. Kritikken mot barneombudet	68
5.3.5. Målsettinger	73
5.3.6. Saker	73
5.3.7. Virkemidler	74
5.3.8. Normer og verdier	75
5.3.9. Forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret	75
5.3.10. Forholdet mellom Barneombudet og departementet	77
6. Analyse	80
6.1. Barneombudets funksjons- og rolle-endring	80
6.1.1. Målendring	83
6.1.2. Saksendring	84

6.1.3. Endring i arbeidsform	85
6.1.4. Strategiendring	86
6.1.5. Endring i forholdet til departementet	87
6.1.6. Andre endringer	88
6.1.7. Oppsummerende drøfting	88
6.2. Årsaker til Barneombudets funksjons- og rolle-endring	92
6.2.1. Instrumentell ledelse	93
6.2.2. Institusjonell historie og kultur	96
6.2.3. Institusjonelle omgivelser	100
6.2.4. Oppsummerende drøfting	107
6.3. Konklusjon	113
 7. Avslutning	 114
7.1. Andre forklaringer	114
7.2. De teoretiske perspektivene	116
7.3. Kan oppgaven si noe om ombudsordninger generelt?	116
7.4. Det problematiske forholdet til departementet	118
7.5. Tanker om Barneombudets framtidige utvikling	121
 Noter	 124
Referanser	127

Figurer

Figur 1. Kausalmodell som viser forholdet mellom variablene i problemstillingen.	12
Figur 2. Endringer som kan forventes utfra Barneombudets grunnleggende funksjoner og roller.	80
Figur 3. Barneombudets funksjons- og rolle-endring: To hovedtendenser i utviklingen.	89
Figur 4. De teoretiske perspektivenes antakelser om omfanget av Barneombudets funksjons- og rolle-endring.	91
Figur 5. Revidert kausalmodell: årsaker til Barneombudets funksjons- og rolle-endring.	111

Forkortelser

AP	Det Norske Arbeiderparti
FrP	Fremskrittspartiet
H	Høyre
KrF	Kristelig Folkeparti
SP	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
V	Venstre

departementet	forkortelse for navnet på det departementet som Barneombudet er underordnet i administrative og økonomiske saker. Først sorterte Barneombudet under Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Fra 1. januar 1990 og ett år framover sorterte Barneombudet under Familie- og forbrukerdepartementet. Fra 1. januar 1991 har Barneombudet vært tilknyttet Barne- og familiedepartementet.
---------------	---

1. INNLEDNING

1.1. TEMA

Barneombudet er et uavhengig organ som skal fremme barns interesser. Organet er en av fem statlige ombudsordninger i Norge. Barneombudet, Forbrukerombudet og Likestillingsombudet oppnevnes av og er administrativt og økonomisk underlagt Barne- og familiedepartementet. Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret blir derimot oppnevnt av Stortinget.

Barneombudet består av den personen som innehar ombudsstillingen og de ansatte på Barneombudets kontor. Jeg vil i oppgaven skille mellom institusjonen Barneombudet som skrives med stor bokstav: **Barneombudet** eller **Ombudet**, og personen som innehar ombudsstillingen som skrives med liten bokstav: **barneombudet** eller **ombudet**.

Opprettelsen av Barneombudet var svært omstridt. For det første barneombudet, Målfrid Grude Flekkøy, ble det derfor viktig å skape legitimitet og tillit til organet. Seriøsitet og fagkunnskap ble kjennemerker på hennes arbeid. Trond-Viggo Torgersen ble utnevnt til barneombud i 1989. Sterk personprofilering, stor mediedekning og kontroversielle saker karakteriserte hans ombudsperiode.

I desember 1995 kom et utvalg nedsatt av Barne- og familiedepartementet med en omfangsrik evaluering av Barneombudet (NOU 1995: 26). Hovedtendensen i vurderingene fra utvalget var at Barneombudet burde endre strategi fra konfliktorientering og kritikk til samarbeid, oppmuntring og en koordinerende funksjon på barneområdet. Det ble videre foreslått mindre bruk av media som virkemiddel og større vektlegging av prinsipp saker framfor enkeltsaker. I februar 1996 ble Trond Waage utnevnt til nytt barneombud. Han satt selv i utvalget som evaluerte Barneombudet.

I august 1996 sa Barneombudets informasjonskonsulent opp sin stilling i protest mot det han oppfattet som for tett samarbeid med Barne- og familiedepartementet. Han mente at Ombudet hadde mistet sin uavhengige, kritiske og synlige stilling etter at Waage overtok ombudsstillingen. Dette var starten på en tildels kraftig offentlig debatt om Barneombudets rolle og kritikk mot Waages arbeidsstil. Flere stortingsrepresentanter var blant dem som stilte seg kritisk til det de oppfattet som en grunnleggende funksjons- og rolle-endring for Barneombudet.

Denne utviklingen reiser en rekke spørsmål i forhold til Barneombudets stilling som uavhengig organ og i forhold til andre grunnleggende trekk som forbindes med ombudsordninger. Slik jeg ser det er endringene som hevdes å skje med Barneombudet ikke unike for denne institusjonen. I fjorårets debatt rundt Barneombudet ble det hevdet at Regjeringen forsøker å overstyre også andre ombud og råd. Regjeringen er i flere saker blitt kritisert for å stramme inn uavhengige organers frie stilling gjennom ulike former for omorganisering. Et eksempel er omorganiseringen av Helsedirektoratet, en sak der Regjeringen led nederlag overfor et stortingsflertall som ville "slå ring om" den faglige uavhengigheten til organet (Christensen 1994). Både på likestillings- og forbrukerområdet er det også grunnleggende omorganiseringsprosesser på gang (jf. henholdsvis NOU 1995: 15 og NOU 1995: 21). Når det gjelder omorganiseringen av Likestillingsrådet ble et opprinnelig forslag fra Regjeringen nedstemt i Stortinget med hensynet til organets faglige uavhengighet som sentral begrunnelse. AP-regjeringen tar gjennomgående til orde for samarbeid og dialog med grunnlag i felles interesser, alt innbefattet i Statsminister Torbjørn Jaglands begrep *samråderett*. I opposisjonen er det derimot flere partier som ønsker å verne om de uavhengige organene, organer som ble opprettet for å være et korrektiv til regjeringsmakten og en garanti for den faglige autonomi, og som fritt skulle kunne kritisere makthaverne. Det er med dette bakteppet av grunnleggende spenninger i vårt styringssystem at en analyse av endringene som skjer med Barneombudet blir særlig interessant.

1.2. PROBLEMSTILLING

1.2.1. Avhengig variabel

Den innledende framstillingen av viktige trekk i Barneombudets utvikling tyder på at det kan ha foregått en betydelig funksjons- og rolle-endring for organet. Fra å være et klart uavhengig organ, som særlig under Torgersens ombudsperiode brukte offentlig kritikk som aktivt virkemiddel, kan det nå synes som om Barneombudet har endret sin strategi noe i retning av et tettere samarbeid med Barne- og familiedepartementet og fagmiljøer på barneområdet. Det er denne type endringer som vil utgjøre *den avhengige variabelen* i oppgaven. Jeg har valgt å kalle variabelen for *funksjons- og rolle-endring*.

Ordet *funksjon* er mangetydig, og en begrepsavklaring er på sin plass. Jeg tar utgangspunkt i den mer grunnleggende betydning av begrepet, som kan være virksomhet. Den tradisjonelle definisjonen av begrepet *rolle* er summen av de normer og forventninger som knytter seg til en bestemt oppgave eller stilling. Gjennom å knytte sammen funksjons- og rolle-begrepet får en samlet sett et begrep som omfatter hvordan

Barneombudet arbeider og hvordan omverdenen forventer og oppfatter at Barneombudet arbeider. Mange momenter vil kunne omfattes av dette vide begrepet. For det første vil Barneombudets *målsettinger* helt klart kunne innvirke på Barneombudets funksjon og rolle. For det andre vil Barneombudets funksjon og rolle bli influert av hvilke type *saker* som Ombudet arbeider med. For det tredje vil Barneombudets *arbeidsform* kunne være en vesentlig del av den samlede funksjonen og rollen. For det fjerde vil Barneombudets funksjon og rolle bestemmes av hvilke *strategier* som velges. Endelig vil jeg anta at forholdet til det overordnede *departementet* vil være av sentral betydning for Barneombudets funksjon og rolle. Selvfølgelig vil det også være andre momenter som kan være vesentlige for Barneombudets funksjon og rolle. Jeg må imidlertid begrense meg til å studere noen sentrale indikatorer som jeg antar at vil angi hvordan Barneombudets samlede funksjon og rolle har endret seg. Utfra den kjennskap jeg har til utviklingen av Barneombudet, vil det være naturlig å avgrense den avhengige variabelen til de nevnte elementene: *målendring, saksendring, endring i arbeidsform, strategiendring og endring i forholdet til departementet*. Operasjonaliseringer av disse begrepene vil bli gitt i kapittel 3.

Det første jeg ønsker å gi svar på i oppgaven er altså i hvilken grad og på hvilke områder det har foregått endringer i Barneombudets funksjon og rolle. For det andre vil jeg prøve å finne svar på hvilke faktorer som kan forklare innholdet i denne funksjons- og rolle-endringen. Dette bringer meg over til de uavhengige variablene i oppgaven.

1.2.2. Uavhengige variabler

Utfra det inntrykket jeg har av endringene forut for analysen er det noen forklaringsfaktorer som peker seg ut som særlig relevante. For det første ser det ut til at en del endringer faller sammen med skiftene av barneombud. Det vil derfor være grunn til å anta at ledelse kan være en sentral forklaringsfaktor bak Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Ledelse kan være så mangt. Det er ikke de rene personforskjellene jeg skal konsentrere meg om her, men det en kan kalle for instrumentell ledelse. Med *instrumentell ledelse* menes at lederen gjennomfører endringer utfra hva han/ hun mener vil være best for Barneombudet. Det er flere forhold ved Barneombudet som taler for at ledelse kan ha større betydning enn for mange andre statlige organer. Barneombudet er et lite, relativt ungt og svært personsentrert organ. Målsettingene er vidt definert og virksomheten er relativt lite regelstyrt. Det overlates følgelig mye handlingsrom og valgfrihet til den personen som innehar ombudsstillingen. *Instrumentell ledelse* vil således være en uavhengig variabel i analysen av Barneombudets funksjons- og rolle-endring.

En annen forklaringsfaktor er knyttet til institusjonen. Barneombudets historie kan antas å legge føringer på hvilke endringer som kan gjennomføres senere. Det utvikles med tiden en særegen kultur av normer og verdier internt i Barneombudet, som blir vanskeligere å endre ettersom institusjonen blir eldre. De ansattes motstand mot endringene ved det siste ombudsskiftet kan tyde på at det oppsto en kulturkonflikt mellom de ansatte på Barneombudets kontor og det nye ombudet. Analysen vil vise om det var lignende konflikter ved det forrige ombudsskiftet. Jeg vil bruke betegnelsen ***institusjonell historie og kultur*** på denne uavhengige variabelen.

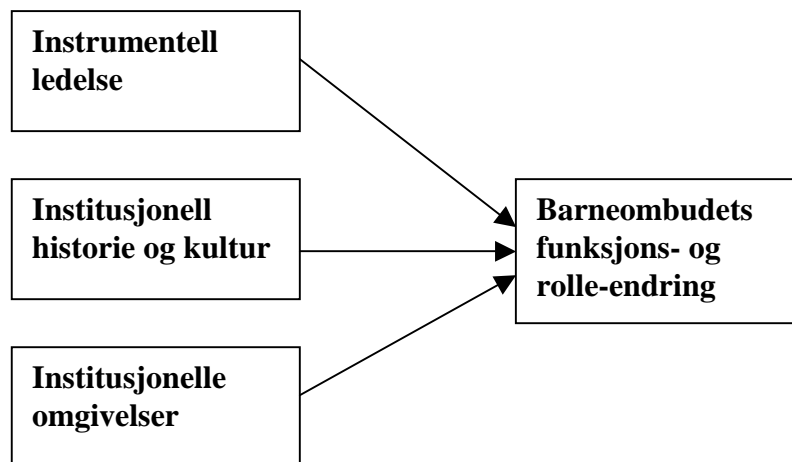
Mens de to første uavhengige variablene lokaliserer forklaringene internt i Barneombudet, representerer den siste uavhengige variabelen ytre forklaringsfaktorer. Vi står her overfor en institusjon som var svært omstridt ved opprettelsen og periodevis også senere. Det finnes flere eksterne aktører som kan antas å ha særlig innflytelse på Barneombudet, slik som det overordnede departementet, Regjeringen, Stortinget, frivillige organisasjoner og fagmiljøer på barneområdet. I tillegg kan det se ut som om media kan spille en selvstendig rolle som ekstern aktør i denne sammenheng. Jeg antar at forventninger og krav fra disse omgivelsene kan få innflytelse på Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Jeg velger betegnelsen ***institusjonelle omgivelser*** på den siste uavhengige variabelen, som altså betegner eksterne aktører med særlig innflytelse på Barneombudet.

Som et utgangspunkt vil jeg således anta at tre uavhengige variabler har bidratt til å påvirke funksjons- og rolle-endringen hos Barneombudet: ***instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser***. Disse tre uavhengige variablene er hentet fra tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, henholdsvis det *instrumentelle perspektivet*, *kulturperspektivet* og et perspektiv jeg har valgt å kalle *omgivelsesperspektivet*. Disse perspektivene vil utgjøre det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Jeg skal redegjøre for perspektivene og prøve å klarlegge det teoretiske innholdet i variablene i kapittel 3, der jeg også skal gi nærmere begrunnelser for at jeg antar at disse variablene har særlig forklaringskraft.

1.2.3. Problemstillingen

Problemstillingen for oppgaven kan nå formuleres på denne måten: ***Hvordan og i hvilken grad kan instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endring fra opprettelsen og fram til i dag?*** Denne kausalmodellen gir et bilde av forholdet mellom variablene i problemstillingen:

Figur 1. Kausalmodell som viser forholdet mellom variablene i problemstillingen.



Det er på det rene at andre forhold enn de som dekkes gjennom disse variablene, vil kunne ha påvirket Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Det kan antas at generelle endringer i samfunnet eller endringer på barneområdet har ført til endrede problemer og behov, som i sin tur har ført til en funksjons- og rolle-endring for Barneombudet. Jeg har valgt å ikke skille ut dette som en egen variabel, fordi den vil kunne komme inn som del av variablene 'instrumentell ledelse' og 'institusjonelle omgivelser'. Barneombudet kan antas å bygge en funksjons- og rolle-endring på en analyse av at problemer og behov har endret seg, eller deler av de institusjonelle omgivelsene kan drive fram en funksjons- og rolle-endring utfra samme begrunnelse.

De uavhengige variablene i modellen kan heller ikke antas å være løsrevet fra hverandre. Institusjonens kultur kan tenkes å påvirke personen som innehar ombudsstillingen og omvendt, og ombudet er selv en del av institusjonen i helhet. Det er også rimelig å anta at de institusjonelle omgivelsene kan påvirkes noe av Barneombudet, slik at dette heller ikke er noe en-veis-forhold. Jeg har utfra analytiske grunner likevel valgt å ta utgangspunkt i en modell med mer separate uavhengige variable. De innbyrdes sammenhengene mellom de uavhengige variablene vil komme inn i drøftingen av de uavhengige variablenes påvirkning på den avhengige variabelen.

1.3. VIDERE INNDELING AV HOVEDOPPGAVEN

Nedenfor gir jeg en kort framstilling av hvordan resten av hovedoppgaven vil være inndelt og hva de ulike kapitlene skal inneholde.

- Kapittel 2. Ombudsordninger og Barneombudet: I dette kapitlet skal jeg gi en del nødvendig bakgrunnsinformasjon om Barneombudet. Jeg skal se på hva som kjennetegner såkalt uavhengige statlige organer, gi en drøfting av ombudsbegrepet, sammenligne Barneombudet med andre statlige ombudsordninger og gi en framstilling av Barneombudets forhistorie.
- Kapittel 3. Teori: I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for det teoretiske grunnlaget for oppgaven, og gi en kort innføring i de organisasjonsteoretiske perspektivene jeg skal bruke i analysen av Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Deretter vil jeg redegjøre for hvordan det empiriske materialet skal anvendes i analysen, og hvordan jeg konkret skal kunne "måle" de ulike variablene i problemstillingen.
- Kapittel 4. Metode: I dette kapitlet skal jeg redegjøre for de metodene jeg har brukt til datainnsamling og analyse. Jeg skal begrunne de metodemessige valgene jeg har gjort utfra en vurdering av metoder og kilder.
- Kapittel 5. Empiri: I dette kapitlet skal jeg gjennomgå opplysningene som har kommet fram i det empiriske materialet jeg har samlet inn. Kapitlet vil gi en framstilling av utviklingen av Barneombudet i de ulike ombudenes perioder.
- Kapittel 6. Analyse: I dette kapitlet skal jeg analysere det empiriske materialet. Først skal jeg drøfte i hvilken grad det har foregått en funksjons- og rolle-endring for Barneombudet. Deretter skal jeg forsøke å forklare disse endringene med utgangspunkt i de tre uavhengige variablene instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur og institusjonelle omgivelser. Kapitlet vil bli avsluttet med konklusjoner.
- Kapittel 7. Avslutning: I dette kapitlet skal jeg peke på noen alternative forklaringer på Barneombudets funksjons- og rolle-endring, og se på hvordan de teoretiske perspektivene har fungert i analysen. Videre skal jeg reflektere litt rundt funnene i oppgaven, og blant annet trekke paralleller til andre ombudsordninger. Til slutt skal jeg komme med noen betraktninger om Barneombudets framtidige utvikling.

2. OMBUDSORDNINGER OG BARNEOMBUDET

I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på hva som kjennetegner såkalt uavhengige statlige organer og hva som har vært formålet med å opprette dem. Deretter skal jeg drøfte hva som ligger i ombudsbegrepet og peke på generelle trekk ved ombudsordninger. Jeg skal også sammenligne Barneombudet med andre statlige ombud. Til slutt skal jeg framstille Barneombudets forhistorie i korte trekk og gi noen innledende opplysninger om Barneombudet.

2.1. Uavhengige statlige organer

Såkalt uavhengige statlige organer er en uensartet gruppe med mange merkelapper. Noen bruker betegnelsen frittstående forvaltningsorganer. Egeberg kaller dem sentraladministrative organer utenfor departementene. Denne betegnelsen utelater eksplisitt de statlige organene på lokal- og fylkesplan. Tittelen på det enkelte organ kan være en av mange, slik som råd, direktorat, utvalg, nemnd eller verk. I blant brukes *direktorat* som en fellesbetegnelse på sentraladministrative organer utenfor departementene (Eckhoff 1989: 17; Egeberg 1989c, Egeberg et al. 1989, Egeberg og Christensen 1992).

Hva er så årsaken til at styresmaktene har valgt å plassere noen statlige organer utenfor departementsstrukturen? Hva er grunnen til at de har fått en friere stilling i forhold til Regjeringen, departementene og ofte også overfor Stortinget? Ordningen med uavhengige organer har lange historiske røtter. Et tidlig motiv for slik organisering var å sikre fagadministrasjonen uavhengighet (Egeberg et al. 1989: 55). Fortsatt er hensynet til *faglig uavhengighet* et framtrædende argument. Opp mot dette stilles ofte hensynet til *politisk styring*, som gjerne har pekt i retning av å innordne organer i departementsstrukturen. Egeberg påpeker imidlertid (ibid. s. 56) at dette argumentet også har vært snudd på hodet. Ved å flytte tekniske og rutinemessige oppgaver ut av departementene kan en avlaste den politiske ledelsen og styrke muligheten til overordnet politisk styring, såkalt målstyring. Likefullt er det nok fortsatt slik at det er et betydelig spenningsforhold mellom faglig uavhengighet og politisk styring. En annen begrunnelse for å gjøre et organ uavhengig kan være at det skal ha kontrolloppgaver overfor andre statlige organer. Rettssikkerhetshensyn og upartiskhet kan også være avgjørende grunner, slik som Trygderetten og ulike klagenemnder er eksempler på. Formålet kan dessuten være å verne mindretallsrettigheter eller å støtte opp om svake grupper i samfunnet, slik som ved enkelte ombudsordninger.

Det er stor forskjell mellom organene når det gjelder graden av uavhengighet eller fristilling. I noen tilfeller er uavhengigheten lovfestet, i andre tilfeller står Regjeringen formelt sett fritt til å endre tilknytningsformen til et organ eller legge det ned. Det er også ofte uklart hva uavhengigheten består i. Gjerne er det slik at det er Regjeringens eller departementets instruksjonsmyndighet overfor organet som er avskåret. Det er vanlig at organets avgjørelser verken kan påklages til eller omgjøres av departementet. Organet kan imidlertid være underlagt et departement organisatorisk og budsjettmessig. Dessuten utnevnes gjerne medlemmer av eller ansatte i slike organer av Regjering/ departement, og dette kan gi mulighet til innflytelse. Grensene for hvor langt uavhengigheten strekker seg er flytende, særlig når det gjelder instruksjonsmyndigheten. Eckhoff (1989: 210) gir uttrykk for at denne uklarheten kan være direkte fordelaktig for Regjeringen, som da i visse tilfeller kan utøve innflytelse overfor et organ som det i et annet tilfelle hevder at det ikke har instruksjonsmyndighet overfor eller ansvar for.

Gjennomgående er det altså slik at organer er blitt skilt ut fra departementsstrukturen fordi en har ønsket å skjerme disse områdene fra politisk styring. I noen tilfeller opprettes det uavhengige organer som skal ta seg av samfunnsområder som er konfliktfylte. Kryssende hensyn eller dilemmaer forsvinner derimot ikke, men lever videre innenfor institusjonen. Olsen (1989: 16-17) beskriver dette slik:

"Et styresett med et betydelig innslag av selvstyrte institusjoner betyr ikke et konfliktløst samfunn hvor institusjonene nødvendigvis er i harmoni. Grensekonflikter vil være bygd inn i systemet (Walzer 1983, 1984). De prinsippene de ulike sfærene bygger på vil sjelden være konsistente. Man vil stadig gjenoppdage begrensningene ved ulike institusjonelle former, noe som fører til at ordningene utfordres. Grupper vil forsøke å tegne institusjonsgrenser på nytt og endre beslutningsgrunnlaget."

Såkalte uavhengige organer kan ikke oppfattes som løsrevet fra samfunnets konflikter og uavhengigheten fra politiske myndigheter kan være betydelig innskrenket i praksis, om ikke formelt sett. Hvordan kan så dette tenkes å påvirke medlemmene eller ansatte i slike organer? Dahl Jacobsens klassiske artikkel fra 1960 "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen" peker på kryssende forventninger og rollekonflikter som møter tjenestemenn. Dette krysspresset gjør seg kanskje sterkest gjeldene innenfor departementene, men kan også finnes i såkalte uavhengige organer - avhengig av deres reelle selvstendighet og hvilke kryssende hensyn som eventuelt er innebygd i institusjonen.

Uansett innvendinger av denne typen foreligger det en relativt solid empirisk dokumentasjon som viser at det å plassere statlige organer utenfor departementsstrukturen vil ha en klar effekt på faktisk beslutningsatferd (Egeberg 1989b). Generelt ser en at kontaktomfang og informasjonsutveksling er klart større innad i en organisasjon enn på tvers av organisatoriske grenser. Videre er det i empiriske undersøkelser

påvist forskjeller når det gjelder vektlegging av hensyn mellom departementer og sentraladministrative organer utenfor departementene (Egeberg 1989c: 100-102). I departementer legges det størst vekt på politiske signaler. I direktorater blir faglige hensyn vurdert som viktigst, og også bruker-/partshensyn blir sterkere vektlagt enn politiske signaler.

2.2. Ombudsbegrepet

Ombud er den kjønnsnøytrale termen, men opprinnelig var det betegnelsen ombudsmann som ble brukt. Ordninger med ombudsmenn har lange tradisjoner i Norden. I Gulatingsloven sto det at ombudsmenn kunne bli utnevnt og gitt fullmakter av partene i tvistesaker. I loven sto det også at dersom "ein mann vantar kunnskap eller dugleik til å føre eiga sak, skal kongens ombudsmann vere pliktig til å gjere det for han. "Senere utnevnte Kongen ombudsmenn til å forvalte sine fullmakter. Dette var ordninger som hadde mange av de samme funksjonene som senere ordninger med lensmenn, kemnere og dommere (Årbok 1994-1995: 6). Begrepet ombud har også vært brukt om et verv en har plikt til å påta seg, dersom en ikke har særskilt fritaksgrunn (Kvisberg 1995: 2). Dette historiske tilbakeblikket viser at ombudsmannsbegrepet har vært brukt om høyst ulike ordninger. Det er stor forskjell mellom å være Kongens stedfortreder og å føre saker på vegne av dem som ikke selv er i stand til det. Noe av den uklarheten som fortsatt preger ombudsbegrepet og ombudsordninger, kan føres tilbake til denne historiske tradisjonen. Funksjonene som forvaltningsorgan og megler/ konfliktløser finner en i mange ombudsordninger. Når ombudet samtidig skal være en talsperson for svake grupper, kan disse ulike funksjonene føre til spenninger innad i institusjonen. Det er likevel på det rene at det vi i dag først og fremst forbinder med en ombudsmann er funksjonen som talsperson for svake grupper eller den svake part.

I 1809 opprettet Sverige som første land i verden en *Riksdagens Justitieombudsmann*, som skulle ha som oppgave å sikre borgernes rettssikkerhet i forvaltningssaker. Norge oppnevnte i 1963 *Stortingets ombudsmann for forvaltningen*, den såkalte *Sivilombudsmannen*. Det er denne type ombudsmenn som er mest utbredt rundt om i verden. I en del engelskspråklige leksika beskrives begrepet *ombudsman* gjerne slik at det virker som om det er synonymt med sivilombudsmannen. Britannica (1994, vol.8, microp.: 946) gir denne definisjonen av *ombudsman*: "legislative commissioner for investigating citizens' complaints of bureaucratic abuse." Blackwell Encyclopedia of Political Science (1991: 391-392) har derimot en videre definisjon av begrepet: "Literally it can mean agent, representative, guardian or perhaps grievance officer." Disse to definisjonene har vist at muligheten til å *klage* står sentralt i oppfatningen av hva et ombud er.

Grunnet store ulikheter mellom ombudene er det vanskelig å gi en presis definisjon av ombudsbegrepet. En kan likevel prøve å sirkle inn begrepet gjennom å peke på fellestrekk for ombudsordningene. Hovedformålet med å opprette ombudsordningene ser ut til å være å styrke svake grupper eller det som anses som den svake part på bestemte samfunnsområder. Backer (1993) peker på tre hovedfunksjoner for de statlige ombudene: kontroll/klagebehandling, gjennomføring av regelverk og interesserepresentasjon. Ombudene legger derimot ulik vekt på disse funksjonene, noe jeg kommer tilbake til i neste delkapittel. Ombudenes hovedfunksjoner er av en slik karakter at det må stilles spørsmål ved om fremming av noen funksjoner kan gå på bekostning av andre funksjoner. Det er særlig funksjonen som interesseorgan som kan komme i konflikt med de to andre hovedfunksjonene. På dette stadiet skal jeg nøye meg med å nevne to eksempler: Mens en ren interesseorganisasjon er partisk, kan det stilles krav til nøytralitet når det gjelder kontrolloppgaver, klagebehandling og gjennomføring av regelverk. Videre er det et overordnet spenningsforhold som preger forvaltningsombudene: De er forvaltningsorganer, men skal samtidig kontrollere den forvaltningen de selv er en del av.

Denne gjennomgangen har vist at ombudsbegrepet er mangesidig og uklart, og at det rommer ulike funksjoner som kan komme i konflikt med hverandre. Jeg avslutter forsøket på en begrepsavklaring med Flekkøys (1991: 23) definisjon av ombud. Hun har kanskje greid å finne fram til selve kjernen i ombudsbegrepet når hun skriver: "it has become the word for a person or an office which deals with complaints from a defined, circumscribed group of people, speaks on behalf of that group and tries to improve conditions for individuals within the group as well as for the group in toto."

2.3. Ombudsordninger

Barneombudet er én av fem statlige ombudsordninger i Norge. Ombudsmannen for Forsvaret¹ ble opprettet i 1952, og er den eldste av de statlige ombudsordningene. Ombudsmannen for Forsvaret og Sivilombudsmannen blir utnevnt av Stortinget. De andre statlige ombudene utnevnes av Regjeringen, og kalles med en fellesbetegnelse for *forvaltningsombud*. Dette er Forbrukerombudet, Ligestillingsombudet og Barneombudet, som ble innført i henholdsvis 1972, 1978 og 1981 (Backer 1993: 3). Alle forvaltningsombudene er administrativt og økonomisk underlagt Barne- og familiedepartementet. Samtlige statlige ombudsordninger er imidlertid uavhengige organer og de er lovfestet. Ombudene er personifiserte organer, og de kan virke på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre. De har utvidet innsynsrett og fri uttalerett. Alle ombudene skal først og fremst virke gjennom sine uttalelser, men Ligestillingsombudet

og Forbrukerombudet kan i noen tilfeller treffe bindende vedtak². Som hovedregel er imidlertid ikke ombudenes avgjørelser bindende, og deres gjennomslagskraft avhenger av hvorvidt deres uttalelser blir respektert.

Som jeg var inne på i forrige delkapittel, legger de statlige ombudsordningene ulik vekt på hovedfunksjonene kontroll/klagebehandling, gjennomføring av regelverk og interesserepresentasjon (Backer 1993: 6). Sivilombudsmannen legger klart mest vekt på kontroll og klagebehandling. Klagesaker utgjør også hovedtyngden av virksomheten til Ombudsmannen for Forsvaret (Andreassen 1984: 67). Forbrukerombudet og Ligestillingsombudet arbeider mest med gjennomføring av regelverk, mens Barneombudet legger størst vekt på interesserepresentasjon. Det er også andre framtreddende skiller mellom de statlige ombudene. Barneombudet beskjeftiger seg mer med generelle saker enn de andre ombudene, som konsentrerer seg mer om enkeltsaker (Backer 1993: 6). Ombudsmannen for Forsvaret blir på sin side ikke lenger forelagt generelle saker (Andreassen 1984: 68). De to ombudsordningene som ligger fjernest fra hverandre er Sivilombudsmannen og Barneombudet (Froestad 1989: 4). Torgersen (1993: 71) sammenlignet de to ombudene på denne måten: "Hvis Juristen er Sivilombudsmannens far så er nok Rabulisten Barneombudets. Sett fra Barneombudets side er storebror veldig dannet, utdannet og innadvendt, mens lillebror kanskje er mer udannet og utadvendt."

Flere av ombudene er tilknyttet kollegiale organer. Ombudsmannen for Forsvaret er faktisk organisert som en nemnd - Forsvarets Ombudsmannsnemnd - med ombudsmannen som formann. Ligestillingsombudet og Forbrukerombudet er tilknyttet kollegiale organer, henholdsvis Klagenemnda for likestilling og Markedsrådet. Disse organene har kompetanse til å treffe bindende vedtak, og i de tilfellene der de to ombudene kan treffe bindende vedtak, fungerer de kollegiale organene som klageinstanser. Sivilombudsmannen er ikke tilknyttet noe kollegialt organ. Barneombudet var i mange år tilknyttet Barneombudets Råd. Dette kollegiale organet hadde kun en rådgivende funksjon. Barneombudets Råd har ikke vært i funksjon siden 1990 (NOU 1995: 26: 155). Stortinget vedtok i 1994 at det skulle bli opp til Barneombudet selv om det ønsket å oppnevne rådet, som inntil da hadde vært obligatorisk (jf. Ot.prp. nr.64 1993-94).

Alt i alt kan en si at Barneombudet skiller seg markant ut fra de andre ombudene. Ved opprettelsen ble det vurdert om det var riktig å bruke betegnelsen ombud for et interesseorgan. Organets uavhengige stilling var utslagsgivende for at ombudsbetegnelsen ble valgt (Ot.prp. nr. 2 (1980-81) :7).

I tillegg til de statlige ombudsordningene finnes det mange lokale ombud. I Oslo er det for eksempel et Helse- og sosialombud, og pasientombud finnes det flere steder i landet. I Porsgrunn ble det i 1991 opprettet et kommunalt barneombud, og i 1996 ble det innført barneombud på ungdomsskolene i kommunen³. Et eldreombud ble i 1990 opprettet på privat grunnlag (Backer 1993:4). Nevnes bør også verneombudene, som er betegnelsen på de representanter arbeidstakere velger til å ivareta sine interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, jf. arbeidsmiljøl. §§ 25-29. Det blir med jevne mellomrom også foreslått nye ombudsordninger som skal gjelde for hele landet. Det har vært tale om å opprette både miljøombud, ombud for de funksjonshemmede og ombud for lovovertredere (Froestad 1989: 2). Det er også blitt fremmet forslag om Barnevernsombud⁴ og Ombud for innvandrere. I den senere tid har forslaget om å opprette et Medieombud fått stor oppmerksomhet (jf. NOU 1996: 12), men Regjeringen ville ikke gi sin tilslutning til dette forslaget (Aftenposten 24.05.1997: 68).

De statlige ombudenenes påvirkningsmulighet er nok i stor grad betinget av at de blir sett på som unike organer. Dersom det blir for mange ombud, kan autoriteten til det enkelte ombud bli svekket. Det finnes i dag flere organer med lignende funksjoner som ombudene. For disse organene har en valgt andre organisasjonsformer. Data-tilsynet er et eksempel. Klagenemnder kan ofte være alternativer til ombudsformen (Backer 1993: 27-28).

2.4. BARNEOMBUDETS FORHISTORIE

Barneombudets røtter kan føres tilbake til strømninger i 70-årenes offentlige debatt som fokuserte på barns oppvekstvilkår og rettigheter (Miljeteig-Olsson 1989). Det var jusprofessor Anders Bratholm som først kom med ideen om et Barneombud (Bratholm 1969: 103-104). Kvisberg (1995: 5) skriver at "Bratholms tanke var at man trengte et organ som kunne ta seg av konflikter som oppstår mellom barn og foreldre." Barneombudet ble, som hun påpeker, et organ som skal fremme barns interesser i samfunnet - men som *ikke* kan gripe inn i konkrete konflikter mellom et barn og dets foreldre.

Barneombudsordningen som ble foreslått i NOU 1977: 35 var på linje med Bratholms forslag. Allerede i mandatet sto det at utvalget burde "vurdere om det er grunn til å opprette et særskilt organ til å løse konflikter mellom barn og foreldre og mellom barn og personale i institusjoner (...) Eventuelt bør det overveies om et slikt organ også bør ha til oppgave å arbeide mer generelt for å fremme barns rettigheter (NOU 1977:35: 11). Det ble framhevet at det var behov for et "uavhengig, frittstående" organ (ibid. s. 101), og utvalget mente at Barneombudet ikke burde "bygges opp som noe utpreget hierarkisk organ" (ibid. s. 102).

Blant dem som uttalte seg i høringsrunden til NOU 1977: 35, stilte flertallet seg tvilende til eller var uenig i forslaget om å opprette et Barneombud (Ot. prp. nr. 2 (1980-81): 4-5). Mange mente i stedet at eksisterende organer burde styrkes. Det var også blitt nedsatt en gruppe med representanter fra flere departementer, som skulle vurdere spørsmålet. Tre departementer, deriblant Forbruker- og administrasjonsdepartementet, støttet forslaget, mens de andre departementene foreslo å opprette et frittstående råd - Statens barneråd (Flekkøy 1991: 48; Ot. prp. nr. 2 (1980-81): 5).

Forbruker- og administrasjonsdepartementet vurderte det slik at de ikke hadde ressurser til å utarbeide barneombudsloven. Derfor var det to jusstudenter som utarbeidet lovutkastet, ifølge Flekkøy (1991: 56): "an unprecedented procedure in Norwegian history". De to studentene var elever av Professor Bratholm. Det var en Arbeiderparti-regjering⁵ som fremmet det endelige forslaget om å opprette et Barneombud (Ot. prp. nr.2 (1980-81)). Den største endringen fra barnelovutvalgets forslag var begrensningen om at Barneombudet ikke skal uttale seg om konkrete enkeltkonflikter mellom et barn og dets foreldre eller mellom foreldre innbyrdes. Det ble imidlertid presisert at: "I andre konkrete enkeltsaker og enkeltkonflikter kan ombudet avgi uttalelse så sant det har kapasitet" (ibid. s.8). I begrunnelsen for valget av ombudsformen, skrev Forbruker- og administrasjonsdepartementet bl.a. at et ombud ville ha større autoritet og gjennomslagskraft enn et råd, og at det ville kunne reagere raskere. I motsetning til i NOU 1977: 35 ble det imidlertid fremmet forslag om at Ombudet skulle tilknyttes et konsultativt råd, delvis for å sikre større allsidighet i vurderingene (ibid. ss. 7,12).

Flere steder i proposisjonen understrekes Barneombudets uavhengighet. Uavhengigheten brukes faktisk som avgjørende kriterium på at det er riktig å benytte ombudsbetegnelsen på et interesseorgan av denne typen (ibid. s. 7). Barneombudet skulle være fristilt fra resten av systemet, noe som innebar en adgang til å kritisere og kontrollere andre organer. Det ble imidlertid fastslått at Barneombudet ikke skulle uttale seg om domstolsavgjørelsers *juridiske* holdbarhet (ibid. s. 10). Departementet skrev også at det la "avgjørende vekt på at barneombudet vil bli en **synlig** institusjon" (ibid. s. 6).

Sosialkomiteen avga delt innstilling til Odelstinget. APs åtte medlemmer støttet forslaget om å opprette et Barneombud. Mindretallet på sju besto av medlemmer fra H, SP og KrF (Innst. O. nr. 26 (1980-81): 1-2). Odelstingsbehandlingen endte med at Lov

om Barneombud ble vedtatt med 46 mot 41 stemmer. Flertallet besto av AP, SV og V (Ot.forh. 1981 17.feb.: 172; NOU 1995: 26: 68).

Det sto en viss strid om virkelighetsdefineringen i debatten. Hans E. Strand (H) målbar den vanlige oppfatningen om at vi alle vil våre barns beste: "Vi har alle vært barn, og de fleste politikere er også foreldre. Jeg tror ikke menneskearten ville bestått gjennom titusener av generasjoner dersom barns oppvekstkår ikke hadde inntatt en av de helt sentrale plasser i voksne menneskers interesser" (Ot.forh. 1981 17.feb.: 155). Inger Louise Valle (AP) var blant dem som gav uttrykk for en noe annen virkelighetsoppfatning: "Også som politikere har vi tenkt mer på oss selv enn på vårt avkom. Forholdet er jo også ofte det at når vi først får tid til å drive politikk, er våre barn ikke barn lenger" (ibid. s. 145). Gjennomgående var det likevel slik at det var klar enighet om målet - å bedre barns levevilkår. Hovedsakelig dreide striden seg om hvorvidt Ombudet var et egnet virkemiddel. Mindretallet ivret for å styrke eksisterende organer som Statens barnevernsråd og lokale barnevernsnemnder, samt å bedre familiers økonomiske kår. Motstanderne var noe selvmotsigende i sin argumentasjon. Gerd Kirste (H) hevdet at "dette organet ikke kan få noen som helst mulighet for effektivt å påvirke disposisjoner som vil influere på barns oppvekstmiljø" (ibid. s. 142). Mindretallet så opprettelsen som en "demonstrasjon av vilje", "skinnløsning" og "sovepute" (ibid. ss. 147 flg.). Samtidig som det ble hevdet at Ombudet var ren symbolpolitikk uten påvirkningsmulighet, ble det også påstått at organet truet foreldremyndigheten. Mindretallet fryktet også at Barneombudet ville bli en klageinstans for medlemmer i en familie i kamp mot andre medlemmer, mens flertallet understreket at organet ikke skulle uttale seg om konkrete enkeltkonflikter og avgjørelsers juridiske holdbarhet. Liv Aasen (AP) beskrev inkonsekvensen i mindretallets argumentasjon slik: "De borgerlige har tatt avstand fra et barneombud som de har laget et skremmebilde av, men samtidig (...) har de beskrevet det som meningsløst" (ibid. s.167).

I følge Stein Ørnhøis (SV) fortolkning mente mindretallet at innføring av et Barneombud stod for "den endelige statliggjøring av privatlivet i Norge" (ibid. s. 149). Motstanderne så på Ombudet som et nytt ledd i byråkratiseringen. Inger Lise Gjorv (AP) parerte dette med at Barneombudet "virker på meg som noe av det mest ubyråkratiske som er formet ut i et departement," og videre at: "Det er mitt ønske at barneombudet til tider blir brysomt! Ombudet skal ikke være et vanlig forvaltningsorgan" (ibid. s. 165). Odd Einar Dørum (V) understreket i sitt innlegg at det var en "forutsetning" at organet skulle være "helt uavhengig" (ibid. s. 166). Uenigheten dreide seg også om personifiseringen. Odd With (KrF) mente Barneombudet ville samle for mye makt hos

en enkelt person (ibid. s.145), mens Astrid Murberg Martinsen (AP) så på Ombudet som "en personifisering av krefter som virker for barn" (ibid s. 169). Flere hevdet forøvrig at Ombudets mål, midler og oppgaver var for omfattende og uklare, mens dette ble imøtegått med at en innsnevrende og presis målsetting kunne bli en ulempe.

Striden rundt Barneombudet kom i et valgår, og temperaturen i debatten kan tro- lig forklares noe utfra dette. Kåre Willoch (H) kom med valgløfte å nedlegge Barneombudet (Flekkøy og Fretheim 1991: 15). I Stortinget hadde flere partier, deriblant Høyre, brukt "partipisken" i avstemningen, noe som flere representanter senere beklaget å ha bøydd seg for (Flekkøy 1991: 49; personlig intervju med Flekkøy 22.10.1996). Opprettelsen av Barneombudet var uansett svært omstridt, også utenfor Stortinget.

2.5. NOEN FAKTA OM BARNEOMBUDDET

Barneombudets lov er grunnlaget for Ombudets virksomhet. I tillegg regulerer Regjeringen organets organisasjon og saksbehandling gjennom sin instruks for Barneombudet. Barneombudets lov fastslår i § 7 at Ombudet forøvrig utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Formålet med Barneombudet er å fremme barns interesser i samfunnet, jf. barneombudsl. §§ 1, 3. Barneombudet har flere formelle oppgaver. I følge barneombudsl. § 3 skal Ombudet:

- følge med i utviklingen av barns oppvekstkår
- ivareta barns interesser i planlegging og utredning på eget initiativ eller som høringsinstans
- følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt
- foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet
- foreslå tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn
- følge med i at det gis tilstrekkelig informasjon om barns rettigheter og behov

I tillegg til disse oppgavene som Ombudet har lovpålagt plikt til å utføre, har det også vokst fram mer uformelle funksjoner. Bl.a. driver Ombudet en mer aktiv informasjonsvirksomhet enn det som følger av barneombudsl. § 3 (NOU 1995: 26: 51). I følge Barneombudets instruks bør også Ombudet holde offentligheten orientert om sitt arbeid

Ombudet utnevnes for en periode på fire år, og kan gjenutnevnes én gang.

Barneombudet kan ta opp saker på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre, og avgjør selv om en sak skal behandles eller ikke, jf. barneombudsl. § 3.3. Det har ikke kompetanse til å fatte bindende vedtak. Ombudets uttalelser kan ikke påklages.

Barneombudet har følgende lovfestede virkemidler:

- fri uttalerett (barneombudsl. § 5)
- utvidet innsynsrett (barneombudsl. § 4)

3. TEORI

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for det teoretiske grunnlaget for oppgaven, og gi en kort innføring i de organisasjonsteoretiske perspektivene jeg skal bruke som hjelpemidler i analysen av Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Deretter skal jeg forsøke å forklare hvordan jeg konkret skal kunne "måle" variablene, altså angi hvordan jeg skal operasjonalisere de teoretiske variablene.

3.1. ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIVER

Tre organisasjonsteoretiske perspektiver vil bli brukt i analysen: *det instrumentelle perspektivet*, *kulturperspektivet* og et perspektiv som legger særlig vekt på de institusjonelle omgivelsene, heretter kalt *omgivelsesperspektivet*. Hver av de uavhengige variablene er hentet fra ett av disse teoretiske perspektivene. Det må understrekes at hovedformålet med oppgaven vil være å analysere Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Elementer fra de teoretiske perspektivene vil derfor bli brukt i den grad det anses som fruktbart i forhold til det empiriske materialet. Det er altså tale om det en kan kalle for instrumentell eller økonomisk bruk av teori.

Grensene mellom perspektivene kan være uklare på noen punkter. Særlig gjelder dette kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet. Jeg har valgt å fokusere på det som særpreger det ene perspektivet i forhold til det andre. Kanskje yter ikke dette teoriene "rettferdighet", men mitt formål med de teoretiske perspektivene er som sagt å bruke dem som analyseredskaper, og som det fungerer de etter min vurdering best når de teoretiske kontrastene framheves.

Her følger en gjennomgang av sentrale elementer i perspektivene.

3.1.1. Det instrumentelle perspektivet

I følge det instrumentelle perspektivet er organisasjoner rasjonelt utformede redskaper for problemløsning. Formell organisasjonsstruktur⁶ tillegges stor vekt. Organisasjonsstrukturen blir sett på som et instrument for måloppnåelse, et middel som kanalisere atferd i ønsket retning (Egeberg 1984: 26-27). Det hevdes at det kan gjennomføres omfattende endringer i organisasjonen, og at disse endringene vil få intenderte effekter i organisasjonen ved at den faktiske beslutningsatferden endres (Egeberg 1989b). Det kan sondres mellom en retning av instrumentell teori som legger vekt på styring og kontroll, og en annen som betoner forhandlinger og kompromiss (Christensen 1994: 25). Jeg skal holde meg til den førstnevnte varianten. Denne retningen regner med at

endringsprosesser i organisasjoner vil være planlagte, lukkede og stramt styrt av lederskapet.

Perspektivet opererer med en forutsetning om en betydelig grad av *rasjonalitet*. Dette gir flere utslag. En regner med at organisasjoner arbeider utfra relativt klare mål og benytter virkemidler som fremmer effektiv måloppnåelse. Dette medfører at det er en viss klarhet i aktørenes mål-middel-tankegang, og at de har innsikt i problemer, løsningsalternativer og effekter (Egeberg 1984; Scott 1981; Christensen 1994).

Det er først og fremst ledelsesdelen av instrumentell teori som er relevant for min problemstilling. Det finnes ulike typer lederskap. Grunnen til at jeg har valgt å knytte ledelsesvariabelen til dette teoretiske perspektivet, er at det er et instrumentelt lederskap som jeg skal konsentrere analysen om. Et instrumentelt lederskap er forskjellig fra for eksempel et karismatisk lederskap, som vil være avhengig av rent personlige egenskaper til lederen. Det instrumentelle lederskapet forutsetter at de endringene som lederen velger å gjennomføre har grunnlag i en rasjonell analyse av hva som vil være best for organet i den situasjonen det befinner seg i. Det instrumentelle lederskap er et målrettet lederskap: lederen skal formulere klare målsettinger, foreta prioriteringer og velge de strategier han/ hun mener at vil fremme målsettingene i størst grad.

Lederens muligheter til å endre en organisasjon kan imidlertid bære betinget av en rekke forhold ved organisasjonen. Strand (1996, under arbeid) peker på en rekke slike betingelser som til sammen vil avgjøre lederens handlingsrom og dermed mulighet for innflytelse. Lederens mulighet til innflytelse vil blant annet være avhengig av organisasjonstype og av den utviklingsfasen organisasjonen befinner seg i. Strand hevder at dette handlingsrommet vil være større i privat sektor enn i offentlig sektor, og at det vil være minst i byråkratiske organisasjoner. I slike organisasjoner vil mesteparten av virksomheten være regelstyrt. Påvirkningsmuligheter er i alle tilfelle ikke nok. Det vil være opp til lederen selv å utnytte de mulighetene som finnes - han/ hun må ha evne og vilje til å gjennomføre endringer.

I hvilken grad ligger det så til rette for lederstyrte endringer hos Barneombudet? Hos Barneombudet er det ombudet som er leder, og dette ombudet har en meget sentral stilling i organisasjonen. Barneombudet er svært personsentrert, og det er et lite organ med rundt 10 ansatte. Det kan ikke regnes som en tradisjonell byråkratisk organisasjon. Mesteparten av virksomheten er ikke styrt av formelle regler. I tillegg vil Barneombudet være temmelig skjermet fra politisk styring fra Barne- og familiedepartementet.

Ombudet er en åremålsstilling, og et sentralt motiv bak dette var å sørge for jevnlig forandringer og tilgang på nye ideer. Et nytt ombud har stor frihet til å foreta de endringer han/ hun måtte ønske både i målsettinger, saker, arbeidsform, strategier osv., så lenge ombudet holder seg innenfor de begrensninger som er satt i lov og innstruks og endringene ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser som må klareres med departementet. Ombudet er ikke bundet av de tidligere ombudenes praksis. Dette gir stort rom for omstilling i organet. Den formelle strukturen til Barneombudet innbyr altså til at en ny leder skal kunne omforme organet i takt med endrede behov. Det ligger godt til rette for endringer i et lite, ledersentrert organ som Barneombudet. Handlingsrommet for et nytt ombud vil i utgangspunktet være stort. Men lederen må selv ha evne og vilje til å styre organet.

Ut fra dette teoretiske perspektivet kan det således antas at barneombudets *instrumentelle ledelse* kan forklare institusjonens funksjons- og rolle-endring. Barneombudets ledelse vil bygge på en instrumentell analyse av hva som vil være best for Barneombudet i den situasjonen det befinner seg i på et gitt tidspunkt, og det kan forventes at ombudet vil få gjennomslag for disse endringene i organet.

3.1.2. Kulturperspektivet

Kulturperspektivet er Christensens betegnelse på "eldre institusjonell teori". Det naturlige perspektivet er en annen tittel som brukes (Egeberg 1984; Scott 1981). Organisasjoner utgjør i følge dette perspektivet møtesteder for menneskelig samhandling og utfoldelse. De er ikke rasjonelt utformede redskaper for problemløsning. Formell organisasjonsstruktur hevdes å ha liten effekt på faktisk beslutningsatferd. Langt viktigere er den uformelle strukturen (DiMaggio & Powell 1991:13).

Ettersom organisasjonen blir eldre vil den uformelle strukturen bli fastere og ikke så lett la seg endre. Selznick (1957: 40) formulerer det slik: "The acceptance of irreversible commitments is the process by which the character of an organization is set." Det utkrystalliserer seg rutiner, normer og verdier som etterhvert fryses til en fastere struktur - en organisasjonskultur - som nye medarbeidere sosialiseres inn i (DiMaggio & Powell 1991; Christensen 1994). Skillet mellom rutiner, normer og verdier kan være uklart, og dette er heller ikke så interessant i denne sammenheng. Barneombudets uavhengighet kan for eksempel bli ansett som en selvstendig verdi. Samtidig kan en anse forventningen innad i organisasjonen om at Barneombudet skal opptre uavhengig av departementet som en norm. Jeg kommer således ikke til å skille strengt mellom disse begrepene. Poenget er at disse rutinene, normene og verdiene

etterhvert fester seg i en fastere organisasjonskultur som vil bli stadig vanskeligere å endre. Historien legger på denne måten klare føringer på institusjonens videre utvikling (Krasner 1988). Rutiner, normer og verdier binder opp handlinger og begrenser framtidige veivalg. Det er store kostnader forbundet med å velge alternative utviklingsveier. Eksterne forsøk på å endre organisasjonen kan oppfattes som en trussel mot sentrale verdier og normer, og vil følgelig møte motstand i organisasjonen (Christensen 1991). Men selv om stabilitet er et framtrædende element i kulturperspektivet, er det ikke tale om en statisk tilstand. Det er derimot tale om en langsom og svært gradvis form for endring. Christensen (1994: 28) presenterer essensen i perspektivet slik:

"...en organisasjons utvikling ses på som en *kontinuerlig institusjonaliseringsprosess*. Gjennom en naturlig utvikling tilpasser organisasjonene seg sakte til indre krav og press fra "nære" handlingsomgivelser. Denne institusjonaliseringen gir organisasjonen et *distinkt preg mht. verdier og normer*. Organisasjonen utvikler en bestemt *kultur* eller *sjel*."

Gjennom institusjonaliseringsprosessen utvikler organisasjonen en egenverdi, den blir et mål i seg selv. Den vil gradvis bli en mer unik institusjon med sin særegne kultur. Virkemidler kan bli valgt utfra hva som anses akseptabelt eller passende, ikke utfra hvor effektive de er. På denne måten kan også midler få en slags karakter av selvstendige mål (Selznick 1957: 12).

I noen organisasjoner ligger det mer til rette for dyptgripende institusjonaliseringsprosesser enn i andre. Selznick (1957: 16) understreker selv viktigheten av dette: "The degree of institutionalization depends on how much leeway there is for personal and group interaction. The more precise an organization's goals, and the more specialized and technical its operations, the less opportunity will there be for social forces to affect its development." Det er altså for organisasjoner med en løs formell struktur at institusjonaliseringsprosessen vil få størst betydning.

Enkelte hevder at et organ må ha eksistert relativt lenge før en kan tale om noen fast organisasjonskultur. Barneombudet har eksistert i 16 år. Dette er ingen langstrakt historie, men jeg antar at det i løpet av denne tiden likefullt kan ha utviklet seg en egen kultur i form av særegne rutiner, normer og verdier i institusjonen. Selv om ombudet skiftes ut, vil denne kulturen føres videre av de andre ansatte hos Barneombudet. Et annet spørsmål er hvor fasttømret en slik kultur er blitt. Institusjonaliseringsprosesser er kjennetegnet av en gradvis utvikling, og det kan være tegn som tyder på Barneombudet er inne i en slags overgangsfase mot en mer fast organisasjonskultur. Rivningene mellom de ansatte og det nye ombudet kan i dette perspektivet tolkes som en kulturkonflikt. Slik jeg ser det er det ikke vektige motargumenter mot å bruke kulturbegrepet i denne analysen. Uansett vil historiske erfaringer kunne være av betydning. Med sine

uklare og lite definerte mål og virkemidler er Barneombudet dessuten et organ der institusjonaliseringsprosessen skulle ha stort spillerom.

Utfra kulturperspektivet kan det antas at det foregår en institusjonaliserings- prosess der rutiner, normer og verdier gradvis fester seg til en institusjonell kultur. Sammen med de historiske erfaringene som institusjonen har gjort seg, vil denne kulturen kunne antas å legge klare føringer på hvilke endringer i funksjons- og rolle-strukturen som lar seg gjennomføre. De fast ansatte vil kunne føre videre denne kul- turen selv om ombudet skiftes ut. Lederskiftene vil dessuten gradvis få mindre konse- kvenser, fordi handlingsrommet for en ny leder vil bli mindre ettersom organisasjons- kulturen blir fastere. Variabelen ***institusjonell historie og kultur*** antas således å kunne forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endring.

3.1.3. Omgivelsesperspektivet

Dette perspektivet hører med til ny-institusjonell teori, som er en mangesidig teoretisk retning. En svært inkluderende del av ny-institusjonell teori tar opp i seg også instru- mentelle elementer (Egeberg 1994:84). I denne analysen velger jeg imidlertid å kon- sentrere meg om den retningen som Christensen (1991:17) betegner som "institusjo- nelle omgivelser og myter". Jeg har valgt å nedtone den delen som dreier seg om myte- danning, og bruker derfor betegnelsen omgivelsesperspektivet.

Ny-institusjonell teori har som navnet indikerer sitt opphav i eldre institusjonell teori. Felles for "gammel- og ny-institusjonalisme" er at rasjonalitet og formell organisasjonsstruktur tillegges liten vekt (Di Maggio & Powell 1991). Også i "eldre institusjonell teori" regnes det med at press fra de nære omgivelsene kan spille en rolle, men betydningen av de institusjonelle omgivelsene er langt mer framtrædende i ny- institusjonell teori. Jeg har derfor valgt å plassere dette teoretiske elementet i omgivelsesperspektivet.

Begrepet ***Institusjonelle omgivelser***⁷ krever en nærmere teoretisk definisjon.

Betegnelsen settes gjerne i kontrast til tekniske omgivelser. Meyer & Scott (1991: 123) foretar denne sontringen mellom de to begrepene:

"By definition, *technical* environments are those in which a product or service is produced and exchanged in a market such that organizations are rewarded for effective and efficient control of their production systems (...) *Institutional* environments are, by definition, those characterized by the elaboration of rules and requirements to which individual organizations must conform if they are to receive support and legitimacy."

Dette omgivelsesbegrepet skiller seg altså noe fra andre teoretiske retninger som fokuserer på omgivelsenes betydning, f.eks. Eastons modell av det politiske system.

Press fra institusjonelle omgivelser er ikke synonymt med ethvert krav fra hvilken som helst interessegruppe i omverdenen. Det er tale om mer generelle og vedvarende normer som ytrer seg i forventninger og krav fra omgivelsene. Dette betyr ikke at disse forventningene og kravene er entydige. For å sikre overlevelse og legitimitet er institusjoner ofte avhengig av å reflektere inkonsistente normer og krav fra omgivelsene. Når organisasjoner skal forsøke å forholde seg til motstridende krav, kan dette gi seg utslag i *dekopling* av prat, beslutninger og handlinger (Brunsson 1989). Dette innebærer f.eks. at en organisasjon utad kan hevde noe, samtidig som den fatter en annen beslutning - og faktisk handler i strid med dette. Det blir viktig for institusjonen å uttrykke *intensjoner* om handling. Endringene vil ofte begrense seg til det mer symbolske planet. Organisasjonen vil utad kunne hevde at den har gjennomført en endring, uten at den faktiske atferden i organisasjonen er endret (Christensen 1991).

I følge omgivelsesperspektivet blir organisasjonene mer like. Det antas at organisasjonsmoter kan pres gjennom imitasjon, og at organisasjoner utvikler isomorfi, dvs. formlikhet (DiMaggio & Powell 1991b). Slike organisasjonendringer vil imidlertid kunne nedfelles i den formelle organisasjonsstrukturen som ferniss uten at den får instrumentelle effekter (Christensen 1991:18). Det må følgelig understrekes at organisasjoner som *framstår* som like ikke behøver å være like under overflaten.

Barneombudet er en liten institusjon, som både ved opprettelsen og senere har vært omstridt. Barneombudet er også et åpent organ som skal bygge mye av sin virksomhet på henvendelser og klager fra omgivelsene. Dette medfører at institusjonen kan være særlig avhengig av å oppnå legitimitet og støtte fra institusjoner og viktige miljøer i omgivelsene. Funksjons- og rolle-endringer kan således ha sin årsak i forsøk på å tilfredsstille inkonsistente krav fra ulike deler av de institusjonelle omgivelsene. Dette kan i sin tur føre til at Barneombudets funksjoner og roller blir tvetydige eller inkonsistente.

I kapittel 1 avgrenset jeg Barneombudets institusjonelle omgivelser til å være det overordnede departementet, Regjeringen, Stortinget, frivillige organisasjoner og fagmiljøer på barneområdet, samt media. Bakgrunnen for at jeg antar at mediene har en plass blant de institusjonelle omgivelsene, er at Barneombudet er et organ som er langt mer avhengig av mediene enn de fleste andre statlige organer (jf. Herming et.al. 1995). Barna selv må først og fremst regnes som en målgruppe og brukergruppe for Barneombudet, og jeg har derfor valgt å ikke anse dem som en del av de institusjonelle omgivelsene. Barneombudet kan nok også være opptatt av hvilken holdning befolkningen

forøvrig har til Ombudet, men dette er klart avgrenset fra det som kan defineres som institusjonelle omgivelser.

3.2. OPERASJONALISERING

Nedenfor skal jeg forsøke å forklare hvordan jeg konkret skal kunne "måle" variablene i problemstillingen min, dvs. hvordan jeg operasjonaliserer de teoretiske begrepene. Med andre ord skal jeg forsøke å gjøre rede for hvordan jeg skal kunne avgjøre hva slags endringer som har funnet sted og hva som er årsaken til disse endringene. Dette delkapittelet vil forhåpentligvis gi leseren et innblikk i hvordan jeg går fram når jeg skal fortolke og analysere det empiriske materialet i oppgaven.

3.2.1. Barneombudets funksjons- og rolle-endring

Det første jeg må gjøre er å finne svar på i hvilken grad og eventuelt på hvilke områder det har foregått endringer i Barneombudets funksjon og rolle. Utfra den kjennskap jeg har til Barneombudets utvikling, fant jeg det i innledningskapittelet naturlig å avgrense den avhengige variabelen til følgende elementer: *målendring*, *saksendring*, *endring i arbeidsform*, *strategiendring* og *endring i forholdet til departementet*. Jeg skal nå operasjonalisere disse begrepene. Jeg skal også kort angi hvilke konkrete endringer det kan være tale om. Denne delen av operasjonaliseringen har imidlertid delvis vært et produkt av de opplysninger som kom fram i gjennomgangen av det empiriske materialet. Jeg har derfor funnet det naturlig å gi nærmere begrunnelser for disse operasjonaliseringene først i analysekapittelet.

Målendring vil jeg operasjonalisere som endring i de målsettingene som Barneombudet har formulert i skriftlig materiale som årsmeldinger og budsjettdokumenter eller som Ombudet har gitt uttrykk for muntlig. I tillegg til *innholdet* i målsettingene vil jeg studere hvorvidt Barneombudet har *prioritert* hvilke saker det skal arbeide særlig med. Jeg begrenser meg altså til å studere endringer i målsettingene om hvilke saker Barneombudet skal arbeide med. Målendringsbegrepet vil således ikke omfatte intensjoner om at Barneombudet skal bli mer synlig, samarbeide mer med andre organer e.l.

Saksendring operasjonaliseres som endring i type saker Barneombudet faktisk har arbeidet med, slik denne endringen har kommet til uttrykk gjennom saksstatistikk i årsmeldingene og gjennom skriftlige og muntlige utsagn fra Barneombudet. Saker som Barneombudet har tatt opp gjennom media vil også være en del av datagrunnlaget. I tillegg til å studere endringer i *sakstemaer*, vil jeg her se på Barneombudets arbeid med *enkeltsaker* i forhold til *prinsippsaker*. Kvisberg (1995: 18) gir følgende definisjoner:

"Enkeltsaker er saker som gjelder et eller flere bestemte barn, en bestemt skole eller borettslag osv. Prinsippsaker gjelder f.eks. generelle forslag om lovendringer, retningslinjer, forskningsprosjekter e l."

Endring i arbeidsform operasjonaliseres som endring i måten Barneombudet har organisert eller utført sitt arbeid på, slik denne endringen har avtegnet seg gjennom muntlige utsagn fra de ansatte hos Barneombudet og gjennom skriftlig materiale. Jeg vil her kunne studere i hvilken grad Barneombudet har benyttet arbeidsformer som *saksbehandling* og *prosjektarbeid*. Med saksbehandling menes at den enkelte ansatte har sitt definerte saksområde og behandler de sakene som tilhører dette området. Ved prosjektarbeid arbeider flere ansatte sammen om et prosjekt over en viss periode.

Strategiendring operasjonaliseres som endring i Barneombudets helhetlige virkemiddelbruk, slik denne endringen har komme til uttrykk gjennom muntlige utsagn og skriftlig materiale fra Barneombudet. Gjennom å studere virkemiddelbruken, vil det kunne avtegne seg hovedstrategier i Barneombudets virksomhet. *Kritikk* og *samarbeid* vil kunne være to sentrale strategier.

Endring i forholdet til departementet' vil en kunne operasjonalisere på flere måter. Kunnskap om hvor mange møter det er mellom Barneombudet og departementet og hva som blir diskutert på møtene vil kunne gi et bilde av endringer i forholdet mellom de to organene. Jeg hadde ikke konkrete tall å forholde meg til, så jeg måtte foreta mine vurderinger på grunnlag av de opplysninger jeg har fått fra ulike hold, f.eks. gjennom personlige intervjuer og i Flekkøys to bøker fra 1991. I tillegg vil jeg kunne studere hvorvidt Barneombudet gjennom media har kommet med offentlig kritikk mot eller har sagt seg uenig i forslag fra departementet. Dette vil kunne gi et inntrykk av hvorvidt Barneombudet har fungert som en opposent mot eller en samarbeidspartner for departementet. **Endring i forholdet til departementet** kan således operasjonaliseres som endring i kontaktomfang mellom Barneombudet og departementet, og som graden av uenighet mellom de to organene, slik disse endringene har kommet til uttrykk gjennom muntlige utsagn fra ansatte i de to organene og gjennom skriftlig materiale og i media. *Uavhengighet* og *koordinering* er to sentrale kategorier som vil innbefatte disse forskjellige aspektene ved forholdet mellom Barneombudet og departementet.

Det er viktig å skille mellom uttalte intensjoner om endringer og faktiske endringer i analysen av det empiriske materialet. Når jeg skal vurdere alle disse endringene må jeg i stor grad forholde meg til oppfatninger som kommer til uttrykk i muntlige utsagn eller skriftlig materiale. Det vil selvfølgelig ikke kunne settes lik- hetstegn mellom disse

oppfatningene av endringer og faktiske endringer. Intervju- objektene eller de personene som har utarbeidet det skriftlige materialet vil kunne bygge sine oppfatninger på utilstrekkelig informasjon eller de kan vurdere det som strategisk å gi uttrykk for oppfatninger som de vet ikke er helt i tråd med virkeligheten. Det er viktig å være seg bevisst disse problemene i fortolkningen av utsagnene. Det er imidlertid ikke slik at mer objektive data som statistikk alltid vil gi et riktigere bilde av endringene. Også statistikk kan gi et fordreid bilde, f.eks. ved at antall saker i en viss kategori ikke viser den *tiden* som blir brukt til arbeid med disse sakene. Jeg må i alle tilfelle i stor grad basere meg på oppfatninger om endringer i min analyse, fordi det ikke foreligger så mye kvantitative data og fordi det ville være alt for ressurskrevende å samle inn slike data. Ved å samle inn informasjon fra en rekke ulike kilder antar jeg likevel at jeg vil kunne danne meg et relativt godt bilde av de faktiske endringer som har funnet sted. Jeg skal komme mer inn på styrke og svakhet ved de ulike kildene i kapittel 4.

3.2.2. Instrumentell ledelse

Mens jeg i forrige punkt prøvde å operasjonalisere den avhengige variabelen i problemstillingen, skal jeg nå forsøke å gjøre det samme med de uavhengige variablene. Her møter jeg nye utfordringer - hvordan skal jeg kunne påvise at en variabel har påvirket Barneombudets funksjons- og rolle-endring? Dersom jeg hadde operert med kvantitative data, ville jeg fått tallmessige uttrykk for samvariasjonen mellom den avhengige og den uavhengige variabelen. I mitt tilfelle må jeg imidlertid forsøke å trekke slutninger om påvirkningsforhold utfra et datamateriale som hovedsakelig er kvalitativt.

La meg først se på variabelen instrumentell ledelse. Et inntrykk av hvor sterk påvirkning ombudets ledelse har hatt på Barneombudets funksjons- og rolle-endring får jeg ved å undersøke om endringene tidsmessig er knyttet til ombudsskiftene. I tillegg til den kunnskapen jeg har fått gjennom årsmeldinger og annet skriftlig materiale, bygger jeg her på de oppfatningene som har kommet fram gjennom de personlige intervjuene. Kontorsjefen som arbeidet hos Barneombudet i 10 år under to forskjellige ombud vil være en nøkkelinformant i denne sammenheng. *Instrumentell ledelses* effekt på Barne- ombudets funksjons- og rolle-endring kan således operasjonaliseres som endringer som tidsmessig faller sammen med ombudsskiftene. Et analytisk problem vil være å avgjøre i hvilken grad endringene er utslag av et instrumentelt lederskap og ikke f.eks. et rent karismatisk lederskap. Jeg vil i analysen av det empiriske materialet søke å skille mellom endringer som bygger på en instrumentell analyse og endringer som skyldes rene personforskjeller mellom ombudene.

Dette kan virke som en nokså ukomplisert operasjonalisering, men det kan bli vanskelig å skille ut virkningen av et lederskifte fra andre årsaksforhold. For det første kan det være omstendigheter ved situasjonen på lederskiftetidspunktet som kan være vel så viktige for endringene som selve skiftet av leder. Det vil likevel kunne være nærliggende å oppfatte endringene som direkte følger av lederskiftet. Strand (1996, under arbeid) peker på at vi vil være tilbøyelige til å forklare endringene med lederskiftet, fordi dette vil være en synlig årsak, mens andre mindre synlige og mer kompliserte årsaksforhold i virkeligheten kan være langt viktigere. For å trekke sikre slutninger må en som Larsen (1981: 37) påpeker, strengt tatt kunne vise til endringer som ikke ville skjedd dersom organisasjonen ikke hadde fått en ny leder. Dette vil naturlig nok være svært vanskelig i en kvalitativ studie som denne. Det vil slik jeg ser det likefullt være mulig å sannsynliggjøre at visse endringer er nært knyttet til ombudsskiftet. I mine fortolkninger av det empiriske materialet vil jeg derimot forsøke å ta hensyn til den åpenbare muligheten for feilslutninger.

3.2.3. Institusjonell historie og kultur

I delkapittelet om kulturperspektivet (pkt. 3.1.2) antok jeg at rutiner, normer og verdier gradvis vokser fram og fester seg til en mer fast organisasjonskultur hos Barneombudet. Denne prosessen vil i sin tur kunne føre til en langsom endring i Barneombudets funksjon og rolle. Den institusjonelle historie og kultur vil også kunne legge klare føringer på hvilke endringer ett nytt ombud kan gjennomføre i institusjonen.

Effekten av 'institusjonell historie og kultur' er nok den vanskeligste å måle. Det vil være problematisk for en utenforstående å vurdere hva slags rutiner, normer og verdier som har festet seg internt i organisasjonskulturen hos Barneombudet. Jeg vil derfor måtte konsentrere meg om de verdiene, normene og rutinene som i det empiriske materialet framtrer som særlig sterke og vedvarende. I neste omgang vil det være desto vanskeligere å bedømme i hvilken grad den institusjonelle historie og kultur faktisk har påvirket Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Det finnes et relativt omfattende historisk kildemateriale som kan gi et bilde av Barneombudets utvikling. Jeg må nok likevel i første rekke måtte basere seg på den innsikt jeg har fått gjennom de personlige intervjuene med ombudene og de ansatte.

Effekten av institusjonell historie og kultur kan vise seg gjennom at Barneombudets funksjon og rolle har endret seg lite, og at de endringene som kan observeres har oppstått gjennom en naturlig og langsom utviklingsprosess. I tillegg vil det også for denne variabelen være særlig viktig å studere perioden like etter et ombudsskifte, fordi den institusjonelle kulturen da kan tenkes å framtre klarere i møtet mellom de ansatte

og det nye ombudet. Effekten av *institusjonell historie og kultur* på Barneombudets funksjons- og rolle-endring kan således operasjonaliseres som gradvise endringer som ikke er knyttet til ombudsskiftene, og som kan vise seg gjennom at et nytt ombuds endringsforsøk har møtt motstand i institusjonen.

3.2.4. Institusjonelle omgivelser

Den siste uavhengige variabelen omfatter forventninger og krav fra de institusjonelle omgivelsene som får innflytelse på Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Jeg har allerede avgrenset disse omgivelsene til å gjelde det overordnede departementet, Regjeringen, Stortinget, frivillige organisasjoner og fagmiljøer på barneområdet, samt media.

Hvordan skal jeg så kunne måle i hvilken grad de institusjonelle omgivelsene har påvirket Barneombudets funksjons- og rolle-endring? Det overordnede departementet og Regjeringen vil kunne stå i en unik posisjon, fordi disse organene utnevner den personen som skal sitte som ombud. Men hva med mindre åpenbare påvirkningsforhold? Når en sammenholder de forventningene og kravene som til enhver tid har kommet til uttrykk i de institusjonelle omgivelsene med den funksjons- og rolle-endringen som faktisk har skjedd med Barneombudet, kan dette i seg selv indikere at de institusjonelle omgivelsene har påvirket Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Slike forventninger fra omgivelsene kan ha kommet til uttrykk gjennom en rekke skriftlige og muntlige kilder, som stortingsdokumenter, evalueringer, høringsuttalelser og i media. *Institusjonelle omgivelser*s effekt på Barneombudets funksjons- og rolle-endring kan således operasjonaliseres som endringer som det er grunn til å anta at er forårsaket av krav og forventninger i disse omgivelsene.

Det vil imidlertid være vanskelig å vurdere om det sammenfallet jeg ser mellom omgivelsenes forventninger og Barneombudets funksjons- og rolle-endring kun er en samvariasjon eller om det også er tale om en reell årsakssammenheng. I fortolkningen av det empiriske materialet vil det derfor være viktig å se etter holdepunkter for at det faktisk er krav og forventninger fra de institusjonelle omgivelsene som har påvirket Barneombudet til å foreta endringene. Denne vurderingen må nok i første rekke basere seg på opplysninger som har kommet fram i intervjuene, men også i det skriftlige materialet kan det finnes utsagn om slike påvirkningsforhold.

Jeg har nå forsøkt å operasjonalisere alle variablene i problemstillingen. Det må imidlertid understrekes at det er svært vanskelig å gi presise operasjonaliseringer i en kvalitativ analyse som dette. Problemer knyttet til kvalitativ metode vil jeg komme

nærmere tilbake til i kapittel 4. Jeg har likefullt forsøkt å angi hvordan jeg konkret skal kunne "måle" Barneombudets funksjons- og rolle-endring og de uavhengige variabelenes effekter på denne endringen. Det vil kunne være vanskelig å skille effektene av de ulike variablene fra hverandre, men min ambisjon med denne oppgaven er ikke å finne nøyaktige mål på hvor mye Barneombudets funksjon eller rolle har endret seg eller hvor mye en enkelt uavhengig variabel har påvirket denne endringen. Siktemålet mitt er derimot at jeg gjennom denne analysen skal kunne danne meg et bilde av om Barneombudets funksjon og rolle har endret seg, og om de uavhengige variablene kan bidra til å forklare de endringen som har funnet sted.

4. METODE

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de metodene jeg har brukt til datainnsamling og analyse. Jeg skal begrunne de metodemessige valgene jeg har gjort utfra en vurdering av metoder og kilder. Deretter vil jeg redegjøre for hvordan det empiriske materialet skal anvendes i analysen.

4.1. CASE-STUDIUM OG KVALITATIV METODE

Min hovedoppgave er et såkalt case-studium. Yin (1994: 38-44) peker på ulike begrunnelser for å foreta et slik "single-case"-studium. Argumentet som ligger til grunn for mitt valg av case, er at jeg mener det er en temmelig unik endringsprosess jeg skal studere. Ombudsordninger er en særegen type institusjoner, og særlig for forvaltningsombudenes vedkommende finner en bemerkelsesverdige spenninger mellom ulike funksjoner og roller. Jeg vurderte først å foreta et studium med forvaltningsombudene som tre case. Dette ville gitt grunnlag for mer generaliserbar kunnskap. Jeg kom imidlertid fram til at dette ville bli for arbeidskrevende, og at det ville være bedre å utføre en mer dyptpløyende analyse for ett av ombudene. Valget av ombud falt relativt lett. Barneombudet er etter min oppfatning den mest særpregede ombudsordningen, og her ser en tydeligst spenningen mellom ulike funksjoner og roller (jf. pkt. 2.3.). Det var også nylig foretatt en omfattende evaluering av Barneombudet, og senere kom det en hissig debatt der mye av striden gjaldt Barneombudets forhold til departementet. Dette er et spørsmål som gjelder mange såkalt uavhengige forvaltningsorganer (jf. pkt. 2.1).

I et case-studium bruker en hovedsakelig kvalitativ metode. En sterk side ved denne metodetypen er at den lar en gå i dybden i det objektet en studerer. Et case-studium er et intensivt opplegg som gjør det mulig å studere mange uavhengige variable. Ut fra min variabelmodell ser det ut som om jeg opererer med få uavhengige variabler (se s. 12), men disse er mer å betrakte som samlebegreper som rommer mange elementer. Kvalitative metoder lar meg studere kompliserte sammenhenger og strukturer, som årsaker til en funksjons- og rolle-endring må kunne sies å være. Svakheter ved kvalitative metoder er at de krever mye tid og arbeid. De blir også beskyldt av mange for å være uvitenskapelige (Madsen 1979: 65). Dette er en "sannhet" med modifikasjoner, men det stilles krav til systematisering og dokumentasjon som vil kunne være vanskeligere å tilfredsstille enn ved bruk av kvantitative metoder.

4.2. KILDER

I et case-studium benyttes det flere typer kilder, såkalt data-triangulering (Yin 1994: 13, 92). Nedenfor vil jeg gjøre rede for de ulike kildene jeg har brukt i oppgaven, og peke på enkelte metodeproblemer ved innsamling av og analyse av det empiriske materialet. Jeg henviser forøvrig til delkapittelet om operasjonalisering (pkt. 3.2.).

4.2.1. Offentlige dokumenter

Her følger en oversikt over de offentlige dokumentene jeg har hentet opplysninger fra. Nøyaktige referanser finnes i litteraturlisten.

- dokumenter vedr. opprettelsen av Barneombudet
- årsmeldinger fra Barneombudet 1981-1995
- dokumenter fra behandlingen av statsbudsjettet 1981-1997
- Miljeteig-Olssons evaluering av Barneombudet fra 1989
- Statskonsults vurdering av Barneombudets organisasjon og rutiner fra 1991
- dokumenter vedr. endringen av bestemmelsene om Barneombudets råd i 1994
- evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26, Ot.prp. nr. 40 (1996-97))
- delutredninger til NOU 1995: 26
- høringsuttalelser til NOU 1995: 26.
- dokumenter fra behandlingen av forslaget om at forvaltningsombudene skal oppnevnes av Stortinget (Dok nr. 8: 108 (1995-96))
- dokumenter fra Stortingets spørretime
- diverse brev

Det foreligger et omfattende materiale i form av dokumenter fra opprettelsen av Barneombudet. Særlig gir dokumentene fra behandlingen i sosialkomiteen (Innst. O. nr. 26 (1980-81)) og den omfattende debatten i Odelstinget (Ot. forhandlinger 17.feb 1981) unik kunnskap om omdiskuterte sider ved barneombudsordningen. I tolkingen av de forskjellige uttalelsene må en imidlertid merke seg at spissformuleringer kan prege denne type debatter.

Årsmeldingene er også viktige kilder for min analyse. Disse dokumentene gir kunnskap om målsettinger og hvilke saker Barneombudet arbeider med, og kan vise i hvilken grad intensjonene stemmer overens med det faktiske arbeidet som blir gjort. Årsmeldingene har også opplysninger om hvilke virkemidler Barneombudet bruker, lister over høringsuttalelser, ulik type statistikk og informasjon om stillingsstruktur og ansatte ved Barneombudets kontor. Årsmeldingenes omfang varierer imidlertid sterkt og de berører ulike temaer. Dette vanskeliggjør en mer systematisk analyse på grunnlag av dem. Årsmeldinger har dessuten gjerne et idealistisk utgangspunkt med utsagn om

at en skal satse mer på alle typer saker. Dette kan minske informasjonsverdien av dem. Årsmeldinger er dokumenter som i første rekke fokuserer på det positive, på saker en har fått gjort noe med. Det er likefullt på det rene at det er mye objektiv informasjon i årsmeldingene fra Barneombudet, bl.a. statistikk og lister over ansatte.

Jeg har videre studert dokumenter fra den årlige behandlingen av statsbudsjettet. Barneombudet utarbeider sitt eget kapittel i budsjettinnstillingen, der det kommer med nyttig informasjon om virksomheten og presenterer framtidige målsettinger. Dokumentene har også tall for Barneombudets budsjett- og stillingsvekst, og de omfatter merknader vedrørende Barneombudet fra representanter i fagkomiteen i Stortinget.

Den omfattende evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26) er en sentral kilde for oppgaven min. Det har vært opplysende å gå gjennom to av delutredningene som evalueringen bygger på: Kvisbergs (1995) utredning om Barneombudet og jussen , og utredningen om forholdet mellom Barneombudet og media fra Herming, Sand og Werner (1995). Mye av materialet fra delutredningene er tatt mer eller mindre direkte inn i NOU 1995: 26 uten direkte henvisninger til forfatterne.

Jeg har videre studert de mange høringsuttalelsene som kom inn til Barne- og familiedepartementet om NOU 1995: 26. Det er ca. 62 uttalelser som eksplisitt tar stilling til evalueringen av Barneombudet. Både evalueringen og høringen gir unik kunnskap om holdningene til viktige deler av Barneombudets institusjonelle omgivelser, særlig de frivillige organisasjonene. Det knytter seg spesielle problemer til analysen av innholdet i høringsuttalelsene. Det er stor spennvidde i lengden på uttalelsene. Gjennomgående var det instansene som hadde kritiske anmerkninger til evalueringen som gikk grundigst til verks. De instansene som sluttet opp om forslagene, nøyde seg ofte med kort å tilkjenne generell støtte til NOU 1995: 26. Det kan være vanskelig å tolke "høringsuttalelser" der det kun står at vedkommende organ ikke har kommentarer til NOU 1995: 26. Det mest nærliggende er å tolke dette som oppslutning om utvalgets vurderinger og forslag, men det kan også være andre forhold som ligger til grunn, slik som at organet ikke har tatt seg tid til å lese eller kommentere dokumentet som er sendt til høring.

Den metoden som hovedsakelig skal benyttes i forhold til det skriftlige materialet er kvalitativ dokumentanalyse. Ulempene ved denne metoden er at datamengden er stor og at det er vanskelig å behandle og analysere materialet på en systematisk måte. Det er overhengende fare for det Andersen (1991:30) kaller "anekdotisk" bevisførsel: En plukker litt her og litt der av det en selv oppfatter som viktig, karakteristisk eller

interessant. En annen vesentlig ulempe ved å bruke offentlige dokumenter som kilder, er at de ofte inneholder overflatiske eller "glattpolerte" utsagn. Et viktig middel for å bøte på disse ulempene er å bruke andre typer kilder i tillegg til det skriftlige materialet. Det finnes også kvantitative elementer i noen av dokumentene, slik som statistikk om årlig stillings- og budsjettvekst, antall henvendelser til ombudet o.l. Dette dreier seg om mer objektive mål, som vil utgjøre et nyttig supplement.

4.2.2. Personlige intervjuer

Personlige intervjuer har vært en svært viktig kilde. Et alternativ eller supplement til et personlig intervju kunne vært et spørreskjema, men jeg har vurdert det slik at det verken kapasitetsmessig eller kunnskapsmessig ville svare seg å foreta en slik undersøkelse i dette tilfellet. Problemstillingen krever et mer fleksibelt og dyptpløyende opplegg, og personlige intervjuer er derfor bedre egnet. I perioden 11. oktober - 28. november foretok jeg 11 personlige intervjuer. Lengden på intervjuene varierte fra 1 til 31 time. Noen intervjuobjekter ønsket anonymitet.

- Målfrid Grude Flekkøy - Barneombud 1982-1989
- Trond-Viggo Torgersen - Barneombud 1989-1995
- Trond Waage - Barneombud 1996à
- Marianne Borgen - kontorsjef hos Barneombudet 1985-1995
- Marit Egge - førstekonsulent hos Barneombudet 1992-1995, kontorsjef hos Barneombudet 1995-1996
- Tove Hauge - førstekonsulent hos Barneombudet 1989-1996
- Martin Gaarder - informasjonskonsulent hos Barneombudet 1994-1996
- en ansatt i Barne- og familiedepartementet
- tre medlemmer av Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomite

Det er utvilsomt en styrke for oppgaven at jeg har intervjuet samtlige personer som har vært eller er barneombud. De to forhenværende ombudene stilte velvillig opp til et times langt intervju. Det var vanskeligere få til et intervju med det nåværende ombudet. Etter to brev⁸ og tre telefonhenvendelser fra meg, fikk jeg imidlertid avtale om et times langt intervju også med ham. Dette intervjuet ble imidlertid uten forvarsel beskåret til i underkant av en halvtime. Dette førte naturlig nok til at jeg fikk mindre informasjon fra det nåværende ombudet enn fra de foregående ombudene.

Kontorsjefen er den stillingen som rangerer høyest hos Barneombudet etter om- budet selv. Marianne Borgen var kontorsjef i hele ti år, og arbeidet under både Flekkøy og Torgersen. Hun har således fulgt Barneombudets utvikling over lang tid, og sitter inne med stor og nyansert kunnskap, ikke minst om virkningene av det forrige ombuds-

skiftet. Marit Egge satt på tre måneders oppsigelse i stillingen som kontorsjef da jeg intervjuet henne. Jeg valgte også å intervju tidligere informasjonskonsulent hos Barneombudet, Martin Gaarder, fordi det var han som gjennom sin oppsigelse utløste den sterke debatten rundt Ombudet høsten 1996. Det var påkrevd å få nærmere begrunnelser for de sterke påstandene de ansatte kom med. Både Egge og Gaarder hadde sagt opp sine stillinger, og var henholdsvis på vei ut av eller var alt ute av institusjonen. Dette kan gi rom for større åpenhet. I intervjuene møtte jeg sterke meninger og mange påstander som ikke lar seg dokumentere. En del av disse påstandene kan jeg derfor ikke presentere i oppgaven. Det er også på det rene at mer personlige relasjoner har spilt en betydelig rolle i personalkonflikten som preget Barneombudet etter at Waage overtok som ombud. Det var helt klart en utfordring for meg å prøve å holde disse spørsmålene atskilt. Uansett er innblikk i disse forholdene viktig når jeg skal vurdere hvorfor det ble så sterke konflikter mellom flere av de ansatte og det nye barneombudet.

Mange intervjuobjekter har møtt meg med stor åpenhet og vilje til å gi meg informasjon jeg aldri ville funnet i offentlige dokumenter. Likevel har nok turbulensen rundt Barneombudet vært et "tve-egget sverd" i intervjusammenheng. Jeg merket en uttalt skepsis fra et par av intervjuobjektene med hensyn til mine hensikter med å skrive denne hovedoppgaven. Jeg fikk også inntrykk av at enkelte personer jeg intervjuet veiet sine ord nøye i frykt for å skape større konflikter. Det er et problem at jeg kan ha fått et skjevt bilde av utviklingen etter at Waage overtok som ombud, fordi hans kritikere har gitt meg mer tid og vært mer åpne i intervjuene. Jeg har imidlertid prøvd å gjøre mitt for å få til mer balanse. Bl.a. ba jeg spesielt om å få intervju en ansatt som skulle fortsette i stillingen, og Barneombudets valg falt da på Tove Hauge. Jeg har også intervjuet en ansatt i Barne- og familiedepartementet. Det kunne vært ønskelig med mer informasjon fra denne siden, fordi spørsmål rundt Barneombudets forhold til Barne- og familiedepartementet er en sentral del av oppgaven. Jeg ble imidlertid møtt med holdningen om at det var liten vits i å intervju ansatte i departementet, fordi Barneombudet var fullstendig uavhengig, og at departementet ikke hadde noen som helst innflytelse på endringer som skjer med Barneombudet. Dette er ikke et syn jeg deler, men jeg vurderte det slik at det ville ta uforholdsmessig lang tid, dersom det overhodet lot seg gjøre å få avtale om flere intervjuer med ansatte i departementet. Jeg antok at denne tidsbruken ikke ville stå i forhold til de eventuelt nye opplysningene jeg kunne regne med å få gjennom slike intervjuer. Det må også understrekes at selv om intervjuene kan ha gitt en skjevhet i datamaterialet, vil denne skjevheten kunne veies opp av annet kildemateriale. En god del av de offentlige dokumentene er blant annet utarbeidet av departementet.

Stortinget er også en viktig del av Barneombudets institusjonelle omgivelser. Flere stortingsrepresentanter hadde i media ytret sterk kritikk mot Barneombudet høsten 1996, og intervjuer med stortingsrepresentanter ble vurdert som viktig med tanke på at jeg i oppgaven ikke ville kunne følge den endelige stortingsbehandlingen av evalueringen av Barneombudet. I Stortingets familie-, forbruker- og administrasjonskomite ble jeg møtt med gjennomgående velvilje, og jeg gjennomførte intervjuer med tre representanter i denne komiteen. Intervjuobjektene kom fra høyst ulike partier og jeg valgte representanter som jeg antok ville ha ulike syn på Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Med grunnlag i mine tidsrammer fant jeg det ikke hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med flere stortingsrepresentanter. Hensikten med intervjuene var ikke å foreta noen fullstendig kartlegging av samtlige partiers syn, men å få et grovt bilde av hvilke holdninger som gjør seg gjeldende i Stortinget angående Barneombudet generelt, og endringsforslagene i NOU 1995: 26 spesielt.

Jeg vurderte det slik at det var nødvendig med en fleksibel intervjuform, og jeg valgte derfor et såkalt uformelt intervjuopplegg med åpne spørsmål (Hellevik 1991: 108-109). På forhånd utarbeidet jeg skjemaer med spørsmål jeg ønsket å få svar på, men holdt meg ikke strengt til disse. Det er en klar fordel med et fleksibelt opplegg at en ikke er bundet til noen vedtatt rekkefølge på spørsmålene, men kan stille spørsmålet der det faller mest naturlig under intervjuet. Utfra tidsbegrensninger som oppsto underveis var det viktig å ha gjort en prioritering av viktige og mindre viktige spørsmål på forhånd. De samme spørsmålene ble ikke stilt til samtlige intervjuobjekter, selv om mange av spørsmålene gikk igjen. Identiske spørsmål var utelukket fordi intervjuobjektene hadde høyst ulik tilknytning til Barneombudet. Ettersom flere intervjuer ble gjennomført, dukket det opp nye opplysninger som måtte dobbeltsjekkes, mens andre spørsmål ble tatt vekk på grunn av at de ikke lenger var relevante. Etterhvert som jeg fikk kjennskap til nye forhold, ble det lettere å være konkret i spørsmålene. Den største fordelene ved et svært fleksibelt opplegg var at jeg helt klart fikk fram mange opplysninger jeg ellers ikke ville ha fått. Det var stor forskjell på hvor mye intervjuobjektene uttalte seg om på eget initiativ. Sentrale spørsmålstema var Barneombudets forhold til Barne- og familiedepartementet og Stortinget. Videre ble det stilt spørsmål vedrørende Barneombudets strategivalg og prioritering av saker. Intervjuobjektene ble også spurt om deres holdning til en del sentrale vurderinger og endringsforslag i evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26). Forholdet mellom de ansatte ved kontoret og Barneombudet ble også berørt i flere av intervjuene.

Det er selvfølgelig også klare ulemper forbundet med et slikt intervjuopplegg. En må være seg bevisst den påvirkning en som intervjuer kan ha på intervjuobjektets svar. Det vil nok være lettere å utforme fullt ut nøytrale spørsmål når de formes ferdig på forhånd. Dette er også en tidsmessig krevende form for kildeinnsamling. Jeg vurderte det imidlertid som lite hensiktsmessig å bruke båndopptaker under intervjuene, fordi det kunne resultere i mindre åpne svar. Jeg noterte stikkord under intervjuene, og skrev ned svarene etter hukommelsen umiddelbart etterpå, noe som fungerte bra. En ulempe er likevel at jeg ikke kan sitere uttalelser ordrett. Ellers er det knyttet problemer til strukturering og analyse av opplysningene fra intervjuene. Det er en fare for at en kan komme til å bruke uttalelser på en tilfeldig eller ubalansert måte.

4.2.3. Litteratur

Flekkøys to bøker fra 1991 er viktige kilder fra Barneombudets første åtte år. Særlig boken "A Voice for Children. Speaking Out as their Ombudsman" gir en svært grundig gjennomgang av spørsmål knyttet til barneombudsordningen. Torgersen har ikke skrevet noen lignende bøker, men han var med på å utgi en fyldig Årbok for Barneombudet i 1995. Blant kildene finnes også to artikler av Torgersen.

4.2.4. Avisartikler

Da jeg tok fatt på arbeidet med hovedoppgaven, så det ikke ut til at avisartikler skulle bli noen sentral kilde. Dette endret seg klart høsten 1996, og avisartikler utgjør nå en omfattende del av kildematerialet. Aftenposten og Dagbladet for 1996 er grundig gjennom søkt. VG skrev imidlertid langt mindre om Barneombudet under striden sist høst. Det var svært mange som deltok i debatten: det nåværende barneombudet, ansatte ved Barneombudets kontor og det forrige ombudet. Avisartiklene vil dessuten kunne gi et bilde av de institusjonelle omgivelsenes vurdering av Barneombudet. Daværende statsråd i Barne- og familiedepartementet, andre ansatte i departementet, stortingspolitikere, frivillige organisasjoner og fagpersoner på barneområdet ble intervjuet eller skrev innlegg i avisene. Avisenes egne utsagn på lederplass o.l. vil også kunne være av betydning.

Problemet med avisartikler er at saker ofte dramatiseres og settes på spissen.

Personifisering blir ansett som viktig, og kritikere og personer med sterke meninger kommer lettere til orde enn andre. Imidlertid var det også flere kronikker⁹ om Barneombudet, som virker mer balanserte. Det vil imidlertid alltid være et problem som hefter ved avisartikler: I hvilken grad kan en stole på det som står skrevet? Muligheten for feilsitering eller ufullstendig sitering/ framstilling må tas i betraktning, med mindre en sjekker uttalelsene med intervjuobjektene selv, noe jeg i noen tilfeller har gjort. Det

er i dette tilfellet også en styrke at Aftenposten og Dagbladet omtaler mange av de samme sakene og intervjuer mange av de samme personene. Flere uavhengige kilder styrker tilliten til at det som står skrevet er korrekt.

4.2.5. Radioprogrammer

I NRK gikk jeg gjennom radioprogrammene der Barneombudet har vært tema i perioden fra Waage ble utnevnt til ombud 2. februar 1996 fram til 29. oktober samme år. Det ville krevd for mye tid å gjennomgå intervjuer fra de tidligere ombudsperiodene. Programsamlingen i NRK søkte fram materialet til meg. Jeg fikk lytte til programmene på bånd, og kunne stoppe og spole tilbake båndet, slik at jeg kunne notere ned innholdet. I mange tilfeller skrev jeg ordrett ned det som ble sagt. Det vil altså ikke være den samme faren for feilsitering her som i avisartiklene. Det er tale om ca. 10 programmer, derav innslag i nyhetssendinger, radiodebatter og flere intervjuer med Waage.

Den umiddelbare grunnen til at jeg valgte å gjennomgå radioprogrammene var at det på det tidspunktet var svært uvisst om jeg fikk intervjuet det nye barneombudet. Jeg var kjent med at det hadde vært flere intervjuer med ham på NRK-radio, og anså derfor denne kilden som viktig. Det endte med at jeg kun fikk et kort intervju med Waage, så stoffet fra radiointervjuene er fortsatt av stor betydning. Waages uttalelser i radioprogrammene kan bidra til å vise hvorvidt det har foregått en funksjons- og rolleendring for Barneombudet etter at han ble utnevnt til ombud.

I tillegg til radioprogrammene har jeg også sett en rekke TV-programmer der Barneombudet har vært omtalt eller Waage selv har deltatt. Det må understrekes at jeg ikke har prioritert å finne fram til samtlige programmer. TV-programmene vil bare bli benyttet som kilder i spesielle tilfeller.

4.2.6. Andre kilder

Da jeg søkte etter *tidsskriftsartikler* om Barneombudet, fant jeg flere artikler i det månedlige tidsskriftet *Foreldre & Barn*. Jeg fant det derfor interessant å sammenligne intervjuer med Flekkøy, Torgersen og Waage. Det er tale om seks artikler. Det er flere år mellom intervjuene, og slik sett kan de gi et bilde av den utvikling som har skjedd med Barneombudet. Andre tidsskriftsartikler om Barneombudet og om andre ombud har også vært en del av kildematerialet. En del av innvendingene mot avisartikler kan også gjelde tidsskriftsartikler, slik som feilsitering og personfokusering. Særlig vil dette kunne være tilfellet ved intervjuer.

Jeg fikk også anledning til å høre på et *foredrag* om ombudsordninger som Marianne Borgen holdt på Helse- og sosialombudet i Oslo sitt årsseminar 1. november 1996. Tittelen på foredraget var: "Ombudsordningene - kanalisering av individuell avmakt, eller reell politisk makt?" Borgen, som satt som kontorsjef hos Barneombudet i hele ti år, kom i sitt foredrag inn på mange sentrale spørsmål rundt ombudsordninger.

4.2.7. Avslutning av kildeinnsamlingen

Den aktive del av kildeinnsamlingen ble avsluttet i januar 1997. Jeg har likevel fulgt med på den videre behandlingen av evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26), og forslaget om at Stortinget skulle oppnevne Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet (Dok nr. 8: 108 (1995-96)). Jeg har også fulgt noe med i oppslag om Barneombudet i avisene.

29. januar 1997 sendte jeg et brev til Barneombudet med forespørsel om innsyn i en del dokumenter som jeg mente kunne være relevante for oppgaven min. I skrive- vende stund (juni 1997) har jeg ennå ikke mottatt svar på dette brevet.

5. EMPIRI

I dette kapittelet skal jeg gjennomgå opplysningene som har kommet fram i kilde-materialet jeg har samlet inn. Gjennom tre delkapitler skal jeg gi en framstilling av utviklingen av Barneombudet i de ulike ombudsperiodene. Det er noe ulik type og mengde informasjon fra de forskjellige periodene. Det er minst empirisk materiale fra det første ombudets periode og mest fra den siste ombudsperioden. Jeg har ikke vurdert det som hensiktsmessig å presse kildematerialet inn i en streng skjematisk framstilling. For å få til en viss systematikk i den empiriske framstillingen er det likevel en del punkter som vil gå igjen i de tre delkapitlene: målsettinger, saker, virkemidler, normer og verdier, forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret, samt forholdet mellom Barneombudet og departementet. I delkapitlene om Flekkøys og Torgersens periode vil det også være et punkt om Barneombudets Råd, mens dette ikke er aktuelt i delkapittelet om Waages periode. Evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26) kom etter at Torgersen hadde fratrådt ombudsstillingen, men før Waage hadde blitt utnevnt til barneombud. Fordi Waage selv var medlem av evalueringsutvalget, falt det imidlertid naturlig å presentere det empiriske materialet fra behandlingen av NOU 1995: 26 i det siste delkapittelet. Et eget punkt er også viet striden rundt Barneombudet høsten 1996. Det empiriske materialet vil bli analysert i kapittel 6.

5.1. MÅLFRID GRUDE FLEKKØYS PERIODE

Målfrid Grude Flekkøy ble utnevnt til barneombud 21. august 1981. Den administrative ledelsen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde innstilt en jurist til stillingen, men Regjeringen valgte å utnevne Flekkøy, som er utdannet som barnehagelærer og psykolog (Flekkøy 1991: 58). Hun hadde forøvrig vært aktiv lokalpolitiker for AP i 10 år (Flekkøy og Fretheim 1991:16-17).

5.1.1. Målsettinger

I Flekkøys tilbakeblikk i årsmeldingen for 1989 (s. 3) la hun vekt på at det nye organet sto overfor uklare og mangeartede forventninger. Det var både fordeler og ulemper forbundet med å bygge opp et helt nytt og unikt organ med et svært vidt mandat. Det gav dem muligheten til å gi organet den profilen de selv ønsket, men de hadde ingen erfaring å bygge på (Flekkøy 1991: 187). Barneombudet arbeidet stort sett med de sakene som kom inn til organet, og det ble ikke foretatt noen klar prioritering av hvilke saker Ombudet skulle arbeide med.

5.1.2. Saker

Nedenfor vil jeg presentere statistikk over henvendelser og saker til Barneombudet i Flekkøys periode. Tallene viser ikke hvor mye tid som ble brukt på den enkelte sak, men kan likevel gi en viss pekepinn om hvilke sakstyper det ble arbeidet mest med. Tallene er hentet fra årsmeldingene. I årsmeldingen for 1981 finnes det ikke slik statistikk, fordi det nye organet ikke kom skikkelig igang med sitt arbeid før mot slutten av året. Tallene fra 1989 står i en særstilling, da Torgersen overtok som ombud fra 1. september. Etter denne dato ble registreringsrutinene forenklet, og en del henvendelser ble ikke lenger registrert som saker. Dette var visstnok nødvendig for å håndtere økningen i henvendelser. I årsmeldingen for 1989 (s. 21) ble det derfor presisert at endringene som fulgte ombudsskiftet ikke ville bli tydeliggjort før i årsmeldingen for 1990.

Antall henvendelser til Barneombudet økte fra 1641 i 1982 til 2641 i 1988, altså en økning på 60,9 prosentpoeng (årsmelding 1985: 57, 1988: 53). Økningen var ikke jevn, med mindre tilbakegang i 1985 og 1986, og høydepunkt i 1988. I 1988 kom 7,2 % av det totale antall henvendelser fra barn (årsmelding 1990: 7).

Andelen enkeltsaker var omtrent den samme i 1982 som i 1989 (henholdsvis 88 % og 89 %). Det var stort sett bare et par prosentpoengs variasjon fra år til år (årsmelding 1985: 58; 1988: 54; 1989: 23). Flekkøy berettet at Barneombudet stadig ble kritisert for å arbeide for mye med enkeltsaker¹⁰, og Ombudet selv uttalte gjentatte ganger at det ønsket å oppprioritere arbeidet med prinsippsaker (St.prp. nr. 1, kap 1550). Stortinget støttet denne prioriteringen (Budsjett-innst. S. nr. 11: 1983-84: 27; 1985-86: 42). Ombudet hevdet også at det faktisk skjedde en utvikling i retning av større vekt på arbeidet med prinsipielle saker, særlig i forhold til den samlede *tiden* som ble brukt på disse sakene (Flekkøy 1991: 74; St.prp. nr. 1: 1984-1985: 75; 1986-1987: 91).

Barneombudets saker ble delt inn disse hovedgruppene:

- barn i spesielle livssituasjoner: f.eks. barnevernssaker, barnemishandling, innvandrerbarn, stoffmisbruk, kriminalitet, barn på sykehus og barns rettigheter
- barnetilsyn / offentlig fritidstilbud: f.eks. saker om barnehager og fritidsklubber
- skolesaker: f.eks. saker om undervisningsplaner, skolevei, mobbing og spesialundervisning
- kultur og forbruk: f.eks. saker om fjernsyn, video og farlige produkter
- familiens situasjon: f.eks. saker om skilsmisse, barnefordeling og familieøkonomi
- barn og planlegging: f.eks. saker om veitrafikkplanlegging

Kategorien som omhandler familiens situasjon hadde høyest saksantall gjennom hele Flekkøys periode. Den utgjorde rundt 30 % av det totale antall saker. Derest var det sakene om 'barn i spesielle livssituasjoner' og skolesaker som var de største kategoriene. Forholdet mellom de ulike sakskategoriene endret seg ikke stort. I evalueringen

fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble Barneombudet noe kritisert for å arbeide for mye med enkeltsaker under saksområdet 'familiens situasjon', særlig konfliktsaker knyttet til skilsmisse og omsorgsdeling. Disse konfliktsakene er saker som Ombudet etter loven skal avvise (Miljeteig-Olsson 1989: 7).

Saker der Barneombudet helt klart spilte en rolle for endringer i lover og regelverk var bl.a. (årsmelding 1989: 7-8; Flekkøy 1991: 181):

- forbudet mot fysisk avstraffelse av barn og andre former for barnemishandling
- barns rett til samvær med begge foreldre uansett om foreldrene har vært gift
- retningslinjer for å sikre at barns interesser blir ivaretatt i kommunal planlegging
- regler for barn på sykehus

Andre saker det ble arbeidet kontinuerlig med var f.eks. TV- og videovold, barnepornografi, barnas arbeidsmiljø i skolen, barneulykker og asylsøkerbarnas situasjon (Miljeteig-Olsson 1989: 8).

5.1.3. Virkemidler

For det første barneombudet var det viktig å skape legitimitet og tillit til organet. Seriøsitet og fagkunnskap ble kjennemerker på hennes arbeid. Ombudets svært grundige arbeid med høringsuttalelser var bl.a. et uttrykk for dette. Denne strategien så ut til å være vellykket. Kritikken mot Barneombudet forstummet relativt raskt, bortsett fra FrPs¹¹ hyppige uttalelser om at de ønsket å nedlegge organet under den årlige budsjettbehandlingen. En undersøkelse fra Markeds- og mediainstituttet i november 1989 viste at 80-90% av befolkningen mente at Barneombudet var nyttig og burde opprettholdes.

Flekkøy la stor vekt på at Ombudet skulle ha en klar barneprofil, og lyktes med dette gjennom ulike virkemidler, slik som lekekrok på kontoret og egen ringetid for barn. I den første tiden svarte hun også personlig på alle telefonhenvendelser fra barn. Hun reiste mye rundt i landet for å besøke barn der de bodde. Likevel sank prosent- andelen barnehenvendelser til Ombudet i løpet av de første åtte årene.

Flekkøy (1991: 173) skriver at avisene var en av Barneombudets mest verdifulle partnere. Holdningen hos Ombudet de første årene hadde dessuten vært at medieomtalen "*dokumenterte* at det var en aktiv virksomhet ved kontoret og at ombudsordningen derfor hadde livets rett" (Herming et.al.: 9). Men Barneombudet hadde i Flekkøys periode problemer med å oppnå mediedekning, og dette ble ansett som et problem (ibid. s. 11; årsmelding 1985: 14). Det var særlig vanskelig å oppnå mediedekning i radio og fjernsyn. Dette var betenkelig fordi en registrerte at henvendelser fra barn gjerne kom etter at Barneombudet hadde vært omtalt i disse mediene (årsmelding 1983: 19). Det er likevel på det rene at Flekkøy bevisst valgte å prioritere andre hensyn foran høy medie-

dekning i en situasjon der Barneombudet hadde ytterst få stillinger og manglet mediekompetanse (Herming et.al.: 8). Flekkøy var dessuten ikke villig til å overforenkle og snakke i overskrifter for å skaffe Barneombudet medieomtale, da hun fant dette direkte uforsvarlig (ibid.; Flekkøy 1991: 65). Hensynet til seriøsitet og faglig tyngde måtte alltid veie tyngst. Det var en gjennomgående oppfatning blant personene jeg intervjuet, inkludert Flekkøy selv, at hennes svake side var knyttet til media, mens hun overalt ble berømmet for å ha bygd opp Barneombudet fra grunnen av.

Enkelte kritiserte forøvrig Barneombudet for å legge for lite vekt på positive forhold (Miljeteig-Olsson 1989: 10,15). Flekkøy fastholdt på sin side at:

"The Ombudsman Office is the recipient of complaints. The Office is not informed of all the good ideas, planning, developments and conditions for children. It has been said that the Office painted the darker side of the picture of conditions for children in Norway, which in a sense is true. And unavoidable. The staff constantly reminded each other that 'There are happy, healthy children in Norway'. But the responsibility of the Office is to point out the negative conditions and their consequences for children, and to suggest improvements. There is, of course, less need for the Office to suggest improvements on the positive issues (...)" (Flekkøy 1991: 164).

Flekkøy framhevet at Barneombudet brukte kritikk som virkemiddel når de anså det som nødvendig¹². Hun pekte imidlertid på at den vesle staben hos Ombudet gjorde samarbeid med andre essensielt (Flekkøy 1991: 166-167). Det ble mer samarbeid over tid, fordi det tok tid å opprette kontakter for et nytt organ. Det var mange samarbeidspartnere: Regjering og departementer, Stortinget, kommuner og fylker, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner. Ombudet bidro selv aktivt til at flere organisasjoner begynte å arbeide for barn¹³. Flekkøy oppga at det var liten kontakt mellom Barneombudet og Stortinget i de første årene, og at Ombudet var bevisst forsiktig med slik kontakt for å unngå å bli identifisert med parti-interesser. Gradvis opparbeidet det seg imidlertid allmenn tillit til at hensynet til barn veide tyngre enn alle andre hensyn i Ombudets vurderinger. I løpet av Flekkøys to siste år i ombudsstillingen ble hun ofte invitert til komitehøringer, politiske grupper eller enkeltrepresentanter i Stortinget, og hun brukte lobbyvirksomhet som virkemiddel i flere saker. Når Ombudet avga høringsuttalelser, sendte det kopi av uttalelsen til de parlamentariske lederne på Stortinget (Kvisberg 1995: 37). Flekkøy (1991: 181) så på nettverk og brobygging som en viktig, om ikke så synlig effekt av Barneombudets arbeid. Som et uavhengig organ - "unhampered by bureaucratic rules of the game" - kunne Ombudet bygge broer mellom organisasjoner og offentlige myndigheter, mellom ulike deler av kommunale og sentrale myndigheter, og mellom barn og myndighetene på toppen av systemet.

5.1.4. Normer og verdier

Flekkøy (1991: 187-195; årsmelding 1989: 8-10) tilkjennegav flere steder hva hun ser på som særlig viktige prinsipper for Barneombudets arbeid. Disse prinsippene er:

- uavhengighet
- målsetningen om *kun* å fremme barns interesser
- tilgjengelighet

Barneombudet må i følge henne opptre slik at organets uavhengighet ikke kan betviles. Videre framhevet hun at Ombudet *ikke* skal veie alle mulige interesser mot hverandre, men *kun* ta hensyn til barnas beste: "An ombudsman must not be suspected of having a hidden agenda, nor must there be grounds for suspicion of a conflict of interest" (Flekkøy 1991: 189). Prinsippet om tilgjengelighet er tosidig: For det første ble det understreket at Barneombudet må være en åpen institusjon. For det andre ble det slått fast at Ombudets tilgang til informasjon fra andre instanser gjennom den utvidede innsynsretten er av stor betydning.

I tillegg til disse overordnede prinsippene utviklet det seg også mer uformelle retningslinjer for arbeidet. En slik sentral norm var at normene foreskrev at Barneombudets uttalelser skulle være basert på **faktisk kunnskap**. Flekkøy mente det var særlig viktig å basere arbeidet på faktisk kunnskap og fagkunnskap utfra den sterke motstanden som hadde vært mot Barneombudet. Barneombudets mangel på maktmidler gjorde dessuten at overbevisning gjennom faglige begrunnelse ble særlig viktig. Ombudet la stor vekt på å utrede sakene grundig og unngå saksbehandlingsfeil. De valgte å tolke barneombudsloven restriktivt for å være på den sikre siden¹⁴.

5.1.5. Forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret

Motstanden mot opprettelsen av Barneombudet fikk følger for organets bemanning. Det opprinnelige forslaget hadde vært seks ansatte, men stillingstallet ble skåret ned til fire, inkludert ombudsstillingen. Kontorsjefen som ble ansatt var sosiolog. Det ble også ansatt en jurist og en sekretær i faste stillinger. I tillegg arbeidet det hvert år minst én person i midlertidig engasjementsstilling, men personene skiftet fra år til år. Det var et kontorsjefskifte i 1985, og juristen ble skiftet ut hele fire ganger i løpet av Flekkøys periode. Det var også flere sekretærskifter (årsmeldinger 1981-1988). Flekkøys profesjonsbaserte kunnskap om individuelle barns behov - og målet om å hjelpe "unormale" barn - var hele tiden viktig for hennes arbeid som barneombud (Flekkøy 1991: 177). Men denne kunnskapen ble etterhvert supplert med juridisk og sosiologisk tankegods fra de øvrige ansatte. Hun konstaterte at det skjedde et gradvis fokusskifte i Ombudets arbeid over til forebyggende tiltak og barns rettigheter.

I den første tiden ble daglige fellesmøter brukt til å diskutere hver sak i detalj. Senere ble saker det sto tvil om alltid tatt opp på slike fellesmøter. Ved ulike oppfatninger diskuterte de ansatte seg fram til enighet, eller presenterte begge syn også utad (Flekkøy 1991: 72). Den tidligere kontorsjefen jeg intervjuet, Marianne Borgen, beskrev forholdet mellom Flekkøy og de ansatte på kontoret som svært nært, og hun mente at kommunikasjonen naturlig ble god når de var så få ansatte. I følge henne hadde de ansatte helt klart innflytelse på hvilke saker Ombudet tok opp og hvilke virkemidler som skulle brukes. I et så personfokustert organ oppsto imidlertid problemer med at de andre ansatte vandret i "skyggenes dal". Flekkøy la heller ikke opp til at de andre ansatte skulle representere Barneombudet i media. Hun forsøkte likevel å framheve at Barneombudet er en institusjon (Andresen 1984: 66; 1986: 42, Flekkøy 1991: 162).

5.1.6. Barneombudets Råd

Som Miljeteig-Olsson (1989:18) påpekte i Forbruker- og administrasjonsdepartementets evaluering, var hensikten med å opprette Barneombudets Råd "å etablere en faglig referanseramme" og "diskusjonspartner" for Ombudet. Rådet kunne også fungere som et korrektiv for Barneombudet (Flekkøy 1991: 190). Etter Flekkøys vurdering var Rådet klart nyttig for Ombudet de første årene¹⁵. Rådet hadde en legitimerende funksjon for Barneombudet. Dette var viktig siden det hadde vært så sterk strid rundt opprettelsen av organet. Blant de første rådsmedlemmene fant en også to stortingsrepresentanter som hadde stemt mot opprettelsen av Barneombudet. Problemet var at mange av medlemmene hadde liten tid å avse til rådsarbeidet, og det ble etterhvert dårligere oppmøte på rådsmøtene. Systemet var dessuten for tungrodd, fordi Ombudet ofte trengte råd umiddelbart. Etterhvert endret også behovene seg. Barneombudet fikk gradvis mer erfaring og trengte sjeldnere råd om hvordan saker skulle behandles. Arbeid i forbindelse med rådsmøtene krevde likefullt mye tid og ressurser av Ombudet. Miljeteig-Olsson (1989: 19-20) foreslo i Forbruker- og administrasjonsdepartementets evaluering å avskaffe Barneombudets Råd, fordi det etter hans vurdering fungerte som en "blindtarm" uten "åpenbar funksjon" (ibid. s. 24). Han påpekte at dette alternativet krevde lovendring, og bemerket i den forbindelse at lovendringen "er i prinsippet svært enkel å kjøre igjennom, men saken kan meget vel mobilisere store deler av den debatten vi hadde i 1981. Saken bør derfor i tilfelle forberedes godt, med vanntett argumentasjon og helst med forhåndsklarering i sentrale politiske og administrative fora" (ibid. s. 19).

5.1.7. Forholdet mellom Barneombudet og departementet

Flekkøy fortalte¹⁶ at forholdet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet var preget av den politiske striden rundt opprettelsen av Barneombudet, og regjeringsskiftet¹⁷ som kom omtrent samtidig med at det første ombudet tok fatt på sitt arbeid. Høyre hadde gått til valg med løfte om å nedlegge Barneombudet, og Flekkøy beskrev utfallet av valget slik: "Det var som om vi kjente øksa svinge rett over hodene våre" (Flekkøy og Fretheim 1991: 15). De ansatte i det nye organet ble budt svært kummerlige arbeidskår. Ikke hadde organet eget kontor, ikke så mye som en skrivemaskin. Ombudet måtte til stadighet flytte rundt ettersom hvilket rom som var ledig i departementet. Det meste var i grunnen *midlertidig* (ibid. s. 17).

Det er på det rene at den sterke striden rundt selve opprettelsen av Barneombudet la seg relativt fort. Flekkøy møtte derimot stadig beskyldninger om at hun brukte sin stilling som barneombud til å drive AP-politikk. Dengang ble det stilt spørsmål ved om Barneombudet hadde en for fri stilling i forhold til Regjeringen. Ombudet ble kritisert fra flere hold under den sterke debatten om forbudet mot fysisk avstraffelse av barn. Det samme skjedde da Ombudet i en høringsuttalelse til ny barnehagelov kom med innvendinger til forslaget om utvidet kristen formålsparagraf. Det ble hevdet at Barneombudets uttalelse ikke var faglig begrunnet og at Flekkøy uttalte seg som AP-politiker. Kåre Kristiansen (KrF) spurte i Stortingets spørretime om statsråden mente "at et slikt engasjement i et så viktig politisk spørsmål er i samsvar med forutsetningen for opprettelsen av dette ombud"¹⁸. Daværende Forbruker- og administrasjonsminister Gjertsen (H) svarte med å henvise til Barneombudets uavhengighet, og slo fast at:

"Følgelig kan verken Stortinget eller Regjeringen angi hvilke spørsmål barneombudet skal uttale seg om, eller hvilken konklusjon ombudet skal trekke i de enkelte saker.

Det må imidlertid være en forutsetning at barneombudet som faglig instans også avgir uttalelser på faglig grunnlag og ikke tar utgangspunkt i politiske vurderinger.

Jeg regner med at barneombudet også i spørsmålet om kristen formålsparagraf har ment å uttale seg på faglig grunnlag, og at hun nøye har vurdert risikoen for å bli misforstått. Men når dette er sagt, vil jeg uttrykke en viss undring over at det på dette grunnlag er holdbart å trekke de samme klare konklusjoner som ombudet har gjort. Kristen formålsparagraf blir praktisert i et flertall av kommunene uten at det er påvist problemer av den art barneombudet advarer mot."

Kvisberg (1995: 47) hevdet at statsråd Gjertsen her gav "en helt klar og korrekt presentasjon av de prinsipper som gjelder for ombudets uavhengighet".

Flekkøy fortalte forøvrig at det var krefter som forsøkte å hindre henne i å bli utnevnt til en ny ombudsperiode. Blant annet hevdet hun at Forbruker- og administrasjonsminister Gjertsen (H) ikke ønsket at hun skulle fortsette (Flekkøy 1991:174;

personlig intervju med Flekkøy 22.10.1996). Det oppsto imidlertid en offentlig debatt der Flekkøy mener hun fikk tilbakevist beskyldningene om at hun drev partipolitikk i stillingen. Det endte i allefall med at hun ble utnevnt til en ny fireårsperiode som ombud i 1985 (Flekkøy 1991: 175).

Ved siden av personalspørsmål og finansielle saker dreide møtene med Forbruker- og administrasjonsdepartementet seg kun om informasjonsutveksling. Flekkøy fortalte at departementet ofte avlyste møtene med Barneombudet, og at det stadig var forskjellige personer fra departementet som stilte på møtene i Barneombudets Råd. Hun fikk inntrykk av at departementet prioriterte Ombudet lavt (Flekkøy 1991: 169; personlig intervju med Flekkøy 22.10.1996). Borgen bemerket at selv om ikke Regjeringen gjorde alvor av å nedlegge Ombudet, så virket det som om taktikken gikk ut på å overse det og håpe at det ville forsvinne av seg selv¹⁹. Ombudet ble satt på "sulteforing": det fikk ikke flere faste stillinger i løpet av Flekkøys periode, og budsjettveksten var svært beskjeden. Flekkøy (1991: 62) framholdt at den økonomiske situasjonen faktisk forverret seg sett i forhold til inflasjonen og veksten i Ombudets oppgaver. Slik skisser- te hun utviklingen som ledet fram til budsjettøkning ved utløpet av hennes periode:

"In early 1988 our problems were explained to the Minister and Under-Secretary, since it was obvious that the Ministry (of Consumer Affairs and Government Administration), particularly the department that handled the Ombudsman budget proposals, was not ready to support actively the needs of the Office(...)I was convinced that the Council of State (the 2nd Harlem Brundtland administration which had come into Office in 1986), having established the Ombudsman Office in 1981, should or would feel a stronger obligation to support it than the previous Councils of State. Our first meeting did not, however, lead to any positive results. But in May 1988 the Minister in question left her post, and her successor proposed a 20% increase for the fiscal year of 1989. (...)The political party in power may be important, but a personal interest certainly helps" (ibid. s. 63.).

I 1989 foretok Forbruker- og administrasjonsdepartementet en mindre evaluering av Barneombudet (Miljeteig-Olsson 1989). Det ble framholdt at Ombudet hadde lyktes i å bli et synlig organ, delvis ved hjelp av media, og at de hadde greid å dreie oppmerksomheten over fra person til saker. Det ble imidlertid påpekt at noe av medieomtalen hadde vært negativ, dels i form av kritikk mot at ombudet skulle ha brukt sin stilling til å komme med politiske partsinnlegg. Mot dette ble det anført at: "En del av dette må ses som en "logisk konsekvens" av den debatten som gikk forut for opprettelsen av ombudsordningen. En del av motstanderne har sikkert vært svært oppmerksomme overfor bekreftelser på deres motforestillinger" (ibid. s. 9). Ombudet ble også oppfordret til å skaffe seg mer informasjon om positive forhold for barn, og bruke dette aktivt som eksempler til etterfølgelse. Dette kunne i sin tur styrke Barneombudets troverdighet og bidra til å motvirke "ulv-ulv-syndromet" og inntrykket av en "alltidkjef- tende tante Sofie" (ibid. ss. 10,15). Ellers ble det hevdet at Ombudets høringsuttalelser til tider kunne bli for grundige og detaljerte. Høringsuttalelsene kunne gi innflytelse,

og "vise at ombudet arbeider seriøst", men det var fare for at for mye av virksomheten ble konsentrert om "mekanisk å kommentere andres utspill" (ibid s. 12). Ombudet ble også kritisert for å behandle for mange innkommende saker, og ble rådet til å bruke sin avvisningsadgang hyppigere. Organet burde videre foreta en mer bevisst prioritering av saker, samt ta opp flere saker på eget initiativ (ibid. ss. 12-14).

Når det gjelder kvalifikasjoner til kommende ombud ble barnefaglig kompetanse og annen fagkunnskap fortsatt ansett som viktig, men tonet noe ned (ibid. s. 21). Derimot ble det sterkt understreket at barneombudet "må beherske media" og kunne "opptre uanstrengt i forhold til dem". Det ble like ut skrevet at: "Hvis ikke ombudet har et visst minimum av erfaring og mestring på dette feltet, er det fare for at gjennomslagskraften blir minimal. Dårlig mestring av media kan i verste fall ødelegge mye for ombudets øvrige virksomhet. Videre er det viktig at ombudet selv har styrke og integritet nok til å stå fram og bli trodd som leder for en fri og uavhengig institusjon" (ibid. ss. 21-22). Deretter ble det vektlagt at ombudet ikke burde "identifiseres med offentlig administra- sjon eller partipolitiske interesser" og at det "på bakgrunn av erfaringene til nå, er (...) særlig viktig å unngå at ombudet framstår som en del av den ordinære forvaltningen" (ibid. s. 22). Fordi Ombudet skal bidra til holdningsendring ble det også understreket at "evnen til å engasjere" og "skape begeistring og innsatsvilje" er viktige egenskaper hos et barneombud (ibid.). I evalueringen ble det konkludert med at Barneombudet "på mange måter har fungert etter intensjonene", "rettferdiggjort sin eksistens, og blir tatt seriøst" (ibid. s. 23).

Både Flekkøy og Borgen tilkjennegav at det hele tiden var et visst spennings- forhold mellom Barneombudet og departementet²⁰. Men det ble også framhevet at det gjennomgående var mye kontakt og bra samarbeid på saksbehandlernivå. Flekkøy beskrev dilemmaet i forholdet til departementer og Regjering på denne måten:

"There is a dilemma, a delicate balance, involved in the degree of closeness which is desirable between an independent institution such as an Ombudsman and branches of the administration such as the ministries. Being responsible for criticising administration on all levels, it would not do to get so close to any one ministry that the Ombudsman would be identified with it. This may be a dilemma for all Ombudsmen, but is particularly the case for one with the wide mandate of the Ombudsman for Children. On the other hand, too much distance means increasing difficulties in keeping informed. Without sufficient information about what is going on, the risk of asking for initiatives already taken, plans already in progress (...) would rise" (Flekkøy 1991: 168-169).

5.2. TROND-VIGGO TORGERSENS PERIODE

Trond-Viggo Torgersen begynte i stillingen som barneombud 1. september 1989. Han var lege og "TV-kjendis" - ikke minst blant barn. Han ble håndplukket av to statsråder til oppdraget om å gjøre Barneombudet mer synlig.

5.2.1. Målsettinger

Allerede i tiltredelsestalen definerte Torgersen tre satsningsområder for Barneombudet (årsmelding 1989: 17; 1990: 1):

- barnevernet: "mappebarna"
- barn og skole: heldagsskolen
- barn og helse: egen helsestasjon for barn mellom 14 og 18 år

Defineringen av satsningsområder førte til en klarere prioritering av saker. I 1991 ble det så innført en ordning med virksomhetsplaner²¹. Torgersen erkjente imidlertid at det tok mange år å få virksomhetsplanleggingen til å fungere²². Den førte til en klarere prioritering, men han vedgikk at det kunne være vanskelig å få en ansatt til å slutte å arbeide med nedprioriterte saker. Flere av de ansatte jeg intervjuet understreket at det er spesielt vanskelig for et så utadrettet og åpent organ som Barneombudet å planlegge hvilke saker det skal arbeides med. Torgersen erkjente at det var vanskelig å "styre etter egne, og ikke bare publikums og medias prioriteringer" (årbok 1994-1995: 10).

5.2.2. Saker

Som nevnt i pkt. 5.1.2. var statistikkdelen for 1989 såpass mangelfull at tallene for 1990 og framover gir et riktigere bilde av endringene som kom etter ombudsskiftet. I 1990 var antall henvendelser kommet opp i 5552, derav 1500 henvendelser via "Klar Melding"-systemet, som var en telefonsvarer for Ombudet (årsmelding 1990: 5). Dette var en økning på 110, 2 prosentpoeng, altså mer enn en fordobling sammenlignet med antall henvendelser i 1988. Antall henvendelser fortsatte å stige fram mot toppnotering på 12373 henvendelser i 1992 (årsmelding 1992: 4). Deretter sank tallet til 89000, før en i 1995 var oppe på omtrent samme nivå som i 1992 (årbok 1994-1995: 18). I 1988 hadde andelen henvendelser fra barn vært 6,8 %. I 1990 kom 1800 av henvendelsene fra barn, altså en andel på 32,4 % av det totale antall henvendelser. Denne andelen sank imidlertid de neste årene, og var i 1992 nede i 17,3 %.

Av årboka for 1994-1995 (s. 18) framgikk det at Barneombudet hadde nedprioritert arbeidet med enkeltsaker noe til fordel for prinsippsaker. Ombudet samlet heller enkeltsakene til prinsippsaker. Barneombudet valgte derimot å behandle noen få, helt spesielle enkeltsaker, bl.a. fordi de var prinsipielt viktige, f.eks. Bjugn-saken og Moksness-saken (se s. 44). Antall avgitte høringsuttalelser gikk ned fra 18 i 1988 og 16 til 9 i 1990. I 1992 var imidlertid dette antallet igjen oppe i 16 (årsmeldinger 1988-1992). Det er likefullt på det rene at Ombudet la ned mer tid og arbeid i høringsuttalelsene i Flekkøys periode.

Den saken som Barneombudet kom til å arbeide mest med blant satsningsområdene var barnevernet. Problemet med det store antall ubehandlede saker i barnevernet - de såkalte "mappebarna" - var en sak som hadde vært under behandling hos Barneombudet alt i Flekkøys periode (årsmelding 1990: 17; personlig intervju med Flekkøy 22.10.96). I november 1989 valgte Ombudet å anmelde tre kommuner til politiet for brudd på straffel. §324, jf. §325, om grov uforstand i tjenesten. Hensikten med anmeldelsene var synliggjøring og ansvarliggjøring i forhold til "mappebarna" (årsmelding 1989: 17; 1990: 19; Hansen 1990: 32). Anmeldelsene ble senere henlagt, men saken hadde fått stor oppmerksomhet og resultatet ble bl.a. økte bevilgninger til barnevernet. Barneombudet arbeidet mye med dette satsningsområdet gjennom hele Torgersens periode og holdt blant annet årlige høringer om spørsmål tilknyttet barnevern. Barneombudet arbeidet også en del med de to andre satsningsområdene 'barn og skole' og 'barn og helse'.

Barneombudet arbeidet kontinuerlig med flere saksområder både i Flekkøys og Torgersens periode. Saksområder som går igjen i årsmeldingene er bl.a. skilsmissebarn, skole, barnehager, barn i kommunal planlegging og asylsøkerbarn. Eksempler på typiske gjengangersaker er f.eks. skolevei, barns arbeidsmiljø, mobbing, retten til spesialundervisning og barn på sykehus. I saker om barn og bildemedier skjedde det også en klar videreføring under det nye ombudet, men med tiden sørget utviklingen for at det ble naturlig å innlemme barns forhold til data (årbok 1994-1995: 84). Når det gjelder sakene om seksuelt misbruk av barn, som ble mer framtrædende i Ombudets arbeid under Torgersen, kan en føre en naturlig linje tilbake til Barneombudets kamp for forbudet mot fysisk avstraffelse av barn i Flekkøys periode. På områder som ofte er preget av sterke konflikter og ulikt politisk syn, slik som religion og barnehager, synes det også som om de to ombudenes holdninger har vært på linje. Mens Barneombudet i Flekkøys periode gikk i mot kristen formålsparagraf i barnehagen, ble det under Torgersen foreslått å innføre et felles livssynsfag i skolen. Det virker også som om begge ombudene var relativt positive til barnehager. Barneombudet gikk i Torgersens periode et skritt videre og foreslo innføring av heldagsskole. Noen saker var klart mer framtrædende under Torgersen, f.eks. asylsøkerbarn og mobilisering av fedre. Barneombudet rettet også sitt arbeid mer mot ungdommer og mot samiske barn og unge.

Barneombudet oppnådde i Torgersens tid gjennomslag i flere saker som vil bli husket. I tillegg til saken om "mappebarna" og barnevernet fikk han også gjennomslag når det gjaldt kvotering av menn til barnehager, innføring av obligatorisk mekling ved samlivsbrudd og forbud mot at seksuelle overgrep ansettes i barnehager. Torgersen (1993: 75) fortalte imidlertid at det var vanskelig å få gjennomslag for Barneombudets

forslag om egen helsestasjon for barn og unge: "Lite skjer selv om alle mener det ville komme barn og unge til gode. Jeg tror det er det en kaller "en mur av velvilje".

Torgersen måtte forøvrig tåle sterk kritikk fra media, politikere, fagfolk og andre i forbindelse med Moksness-saken og Bjugn-saken (se NOU 1995: 26). Moksness-saken dreide seg om en norsk kvinne, bosatt i USA, som under en ferie i Norge i 1991 fikk mistanke om at datteren hadde blitt seksuelt misbrukt av sin amerikanske far. Moren nektet å reise tilbake til USA med datteren, men faren krevde utlevering og fikk medhold i Høyesteretts kjæremålsutvalg. Torgersen engasjerte seg sterkt i saken, og hevdet at jenta ikke burde utleveres fordi det etter hans mening var skjellig grunn til å mistenke barnefaren. Etter å ha gått i dekning over lengre tid, ble datteren til slutt funnet og sendt tilbake til USA. På grunn av manglende beviser ble det ikke reist påstand om incest, og moren tapte barnefordelingssaken i USA, blant annet fordi hun ikke hadde respektert norsk rett. Barneombudet ble i ettertid kritisert for å ha svekket barnets interesser ved sin innblanding (NOU 1995: 26: 64-65).

Bjugn-saken, som begynte i 1992, gjaldt en mannlig barnehageassistent som ble tiltalt og senere frifunnet for seksuelt misbruk av barn. Torgersen ble sterkt kritisert for uttalelser i media om at han trodde på barna. Dette ble av mange oppfattet som forhåndsdomming (ibid. ss. 65-67). Han ble også beskyldt for å ha "pisket opp stemningen" og "utløst fortellervilje" gjennom sitt besøk i Bjugn (Herming et.al. 1995: 58). Flere stortingsrepresentanter kritiserte Barneombudets opptreden, forsvarsadvokater rådet Torgersen til å gå av som ombud og Jan Brøgger mente Barneombudet burde nedlegges (Torgersen 1994: 92; årbok 1994-1995:45; Herming et.al. 1995: 56-58). En av stortingsrepresentantene jeg intervjuet mente at Torgersens opptreden i Bjugn-saken var grotesk. De to andre representantene var ikke overbevist om at han handlet uriktig i saken. Ved å hevde at han trodde på barna, viste han tydelig at han var en talsperson for barn, og kunne øke sin troverdighet overfor barn ved å stille seg betingelsesløst på deres side. Mange ser nok likevel på Torgersens uttalelser i Bjugn-saken som et feilskjær. Enkelte har hevdet at Barneombudet ikke skal være noe vanlig forvaltningsorgan, og at en derfor i større grad bør tolerere feilskjær enn for andre forvaltningsorganer. Dette er et syn som to av stortingsrepresentantene sa seg enig i.

5.2.3. Virkemidler

I delutredningen om Barneombudets forhold til mediene ble det slått fast at Ombudet fikk større medieomtale i Torgersens periode (Herming et al.1995: 75). Barneombudet prioriterte i Torgersens periode mediene høyt og benyttet seg av virkemidler som pressen ville kjøpe (ibid. ss. 13, 20). Ombudet ble også mer personifisert i hans periode. "Barn trenger en person, ikke en myndighet å forholde seg til", var Torgersens syn (ibid. s. 18). Mange av intervjuobjektene mine understreket også at Torgersen som

person hadde langt større appell overfor media enn Flekkøy. Det framgikk imidlertid av delutredningen at Torgersens frittalenhet både var en styrke og en svakhet i Barneombudets forhold til media. Under Bjugn-saken og Moksness-saken ble ombudet sterkt kritisert for sine utspill i media. Det er også blitt påpekt at Torgersens dobbeltrolle som kjendis/ "entertainer" og barneombud i visse tilfeller kunne gå på seriøsiteten løs (ibid. ss. 20, 29).

Barneombudet ble i Torgersens periode etterhvert mer kritisk og tilbakeholden med presseuttalelser, delvis fordi ombudet tidvis hadde blitt overeksponert i mediene (ibid. s. 13). Dette førte til at enkelte journalister kritiserte ombudet for å være util- gjengelig og selektiv (ibid. ss. 19, 30, 80). Noen journalister beklaget seg over at Torgersen var blitt noe "tam" i uttalelsene, og antydte at han hadde brent seg på tidli- gere erfaringer (ss. 29, 33).

Alt i tiltredelsestalen erklærte Torgersen to nye virkemidler som særlige satsningsområder for Barneombudet: "Klar Melding"-systemet og Barneombudets Framtidsfond (årsmelding 1989: 17.) "Klar Melding"-systemet besto av to deler: "Klar Melding INN" var en telefonsvarerlinje der barn kunne ringe inn meldinger til Ombudet. "Klar Melding UT" var et fjernsynsprogram²³ som ble sendt på NRK, og som bygget på meldingene som hadde kommet inn til telefonsvareren. Mye av økningen i henvendelser til Ombudet kom nettopp gjennom denne kanalen. Barneombudets Framtidsfond var et fond der renteinntektene, etter forslag fra ungdommer selv, hvert år skulle deles ut til spesielle saker (årsmelding 1989: 16).

Noen virkemidler ser ut til å ha blitt noe mindre vektlagt i Torgersens periode. Personlig kontakt med barn gjennom telefon og på reiser rundt i landet var det mindre av enn i Flekkøys periode. Arbeidet med høringsuttalelser ble fortsatt ansett som et nyttig hjelpemiddel, men hadde på langt nær en så sentral stilling som under Flekkøy (NOU 1995: 26: 148). Torgersen beskrev seg selv som ekstremt ubyråkratisk. Han ville heller gå raskt til aksjon og stå på barrikadene. Her er to uttalelser fra ham i tidsskriftet *Familie & Barn* som viser denne holdningen: "Barn i krise skal ikke ligge bortgjemt i skuffer. De har ikke tid til lange byråkratiske utredninger" (Hansen 1992: 20). "Jeg provoserer fordi jeg ønsker å sette i gang noe. Jeg vil ha barna i fokus. Det er barna våre og deres utvikling vi debatterer, og vi kan ikke gjøre dette i sakte fart. Barnas utvikling tar ikke pause mens vi debatterer" (Hansen 1990: 35).

Både Egge, Borgen og Torgersen regnet den utvidede innsynsretten og den frie uttaleretten som helt sentrale virkemidler for Barneombudet²⁴. Ombudet var i

Torgersens periode villig til å ta en konflikt når det var nødvendig, og brukte kritikk som hjelpemiddel når det var hensiktsmessig. Det ble vurdert som viktig at Ombudet deltar i den offentlige samfunnsdebatten. Dette synet fant en også hos Ombudet i Flekkøys periode, men kritikk, kontroversielle saker og virkemidler var noe mer framtrædende under Torgersen. Saken med "mappebarna" kan være betegnende for dette. Denne saken hadde vært under forberedelse alt i Flekkøys periode, men hun fortalte selv at hun ikke ville valgt å anmelde kommuner, slik som Torgersen²⁵.

Barneombudet brukte ved siden av dette en rekke andre virkemidler. Som Flekkøy drev også Torgersen med lobbyvirksomhet i Stortinget. Ombudet deltok også i debatter og holdt foredrag, arrangerte seminarer, høringer og rundebordskonferanser²⁶. De to sistnevnte virkemidlene ble mer brukt i Torgersens periode, men dette var en naturlig videreutvikling av det faglige nettverket som var blitt bygd opp under Flekkøy. Det ble videre framhevet at Barneombudet også i Torgersens periode hadde utstrakt samarbeid med andre institusjoner²⁷. Allerede i tiltredelsestalen framhevet Torgersen at samarbeid var essensielt for Ombudet: "Barneombudet må i første rekke samle de gode kreftene, og de er det mange av i ulike fagmiljøer, forvaltning, forskning, og frivillige organisasjoner" (årsmelding 1989: 15). Men i intervjuene mine ble det også understreket at samarbeid ikke skulle være noen målsetting i seg selv for Ombudet, bare et virkemiddel. Barneombudet så det som lite hensiktsmessig med faste samarbeidsfora, ønsket ikke å binde seg opp, men ville stå fritt til å velge samarbeidspartnere fra sak til sak (NOU 1995: 26: 94). Ombudet var likevel med på å opprette Forum for barns rettigheter i Norge, og har selv sekretariatsfunksjonen for dette brede samarbeidsorganet som arbeider for gjennomføring av FNs barnekonvensjon i Norge. Barneombudet hadde videre et utstrakt samarbeid med organisasjoner som Redd Barna, Røde Kors og Mental Barnehjelp (årbok 1994-1995: 31). Som i Flekkøys periode bidro også Barneombudet i denne perioden med fødselshjelp til organisasjoner på barneområdet: Landsforeningen for barnevernsbarn og Wanda-senteret²⁸. Barneombudet var en attraktiv samarbeidspartner for mange frivillige organisasjoner, og noen ønsket nok å "sole seg i glansen" fra mediemagneten Torgersen. Det kunne på den annen side være problematisk når det gjerne endte med at Torgersen i media ble tilskrevet all æren for et samarbeidsprosjekt, mens de andre partene forble usynlige²⁹.

5.2.4. Normer og verdier

Borgen understreket at det er greit at ombudene er forskjellige og utøver ombudsrollen forskjellig³⁰. Men hun fastslo samtidig at noen grunnleggende roller bør ligge fast uavhengig av personlig strategi. Hun vektla at Barneombudet først og fremst må være en frittstående talsperson for barn, og i følge henne må ombudet delta i den offentlige

samfunnsdebatten for å fylle denne rollen. Ombudet må komme med selvstendige meninger og innspill, og være villig til å sette dagsorden.

Det kan slås fast at normene for Barneombudets arbeid i Flekkøys periode ble videreført under Torgersen. Både uavhengighet og prinsippet om kun å fremme barns interesser sto helt sentralt. Borgen og Egge framhevet at Barneombudet er helt avhengig av allmenn tillit til at det er et uavhengig organ, både i form av politisk, forvaltningsmessig og faglig uavhengighet³¹. I Torgersens periode var det få som stilte spørsmålstegn ved denne uavhengigheten. Tilgjengelighet ble også ansett som en viktig norm (årbok 1994-1995: 17). Men selv om Ombudet ønsket å være mest mulig tilgjengelig for både barn, media og andre, førte ekstremt mange henvendelser til at Torgersen etterhvert måtte foreta nokså streng utsiling og derfor ble oppfattet som mer utilgjengelig. Faglig tyngde og faktakunnskap ble fortsatt ansett som viktig: "For å inneha den autoritet et ombud for barn og unge må ha, trengs det fakta. Rå kunnskap, parret med etisk engasjement og mot til å framføre det, er ombudets sterke resept for å påvirke samtiden" (årbok 1994-1995: 25). Ved siden av denne klare videreføringen av normer for Barneombudets arbeid fra Flekkøys periode, kan en si at disse verdiene og normene ble knesatt i Torgersens periode:

- synlighet
- ansvarliggjøring

Disse normene gav Torgersen stadig høylytt uttrykk for, her i et intervju i tidsskriftet *Familie & Barn*: "Jeg står på mitt, inntil det motsatte er bevist. Jeg vil ha en god grunn til å akseptere at noe er umulig, både offentlig og privat, men jeg er svak for de gode argumenter - og *det* er en positiv egenskap?(...)-Men svak for gode argumenter betyr ikke vilje til kompromisser. Barn trenger en pågående talsmann. En som tar dem på alvor. Synliggjør urettferdighet. Stiller voksne til ansvar" (Hansen 1992: 20).

5.2.5. Forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret

Da Torgersen overtok stillingen som barneombud, overtok han samtidig tre faste medarbeidere fra Flekkøys periode. Med dobling og etterhvert tredobling av antall henvendelser ble naturlig nok arbeidsbelastningen på de ansatte uholdbar. Stillingsveksten kom omsider, slik at Ombudet i 1994 hadde 9 faste stillinger, altså mer enn en fordobling sammenlignet med Flekkøys periode (St.prp. nr. 1 1992-1993: 45; Budsjett-innst. S. nr. 2 - 1993-94: 56). På prioriterte arbeidsområder ble det etterhvert også ansatt medarbeidere i tidsavgrensede stillinger, finansiert av Barne- og familiedepartementet. I tillegg var det ansatt personer i midlertidige stillinger som kontormedarbeidere, sivil-

arbeider o.l., slik at det på slutten av Torgersens periode kunne være oppmot 15 personer som arbeidet hos Ombudet.

Det var også en del utskiftning i stillingene hos Barneombudet i Torgersens periode, men det var ansettelsene i de nye stillingene som representerte det største endringsmomentet. Medarbeidere som hadde vært ansatt hos Ombudet også i Flekkøys periode, fortsatte fram mot de siste årene av Torgersens periode, da de tok ut permisjoner omtrent på samme tid, og senere sa opp stillingene. Det var Marit Egge som vikarierte i stillingen som kontorsjef, og senere overtok stillingen i 1995.

Mange av intervjuobjektene pekte på hvor forskjellige de to første barneombudene var som personer. Borgen sa at det var som om de kom fra to ulike verdener³². Både Torgersen og flere ansatte fortalte om en litt vanskelig overgangsperiode da han begynte som ombud³³. Kontorsjefen var ifølge Torgersen veldig lojal mot sin gamle sjef. Han selv var frustrert over "historien som lå i veggene". Det gikk et klart skille mellom ham som ville jobbe svært utadrettet og aktivistisk fra første stund, og kontorsjefen som var vant til å arbeide mer i dybden og stadig forlangte at Ombudets uttalelser måtte være faglig underbygget. Men Torgersen ba spesielt om at Borgen skulle fortsette hos Ombudet fordi hun hadde stor kunnskap og erfaring, og representerte kontinuiteten i organet. Kontorsjefen hadde opparbeidet seg stor innsikt i politiske prosesser, noe Torgersen manglet da han begynte som ombud. Begge understreket at problemene var begrenset til en overgangsperiode, og at samarbeidet etterhvert ble svært bra. De tilpasset seg noe gjensidig til hverandre, og mente at de utfylte hverandre godt. Torgersen var i følge ham selv "anti-byråkrat" da han begynte i ombudsstillingen, og han trodde f.eks. ikke at han kom til å utarbeide høringsuttalelser. Etterhvert skjønte han at dette kunne være et nyttig virkemiddel. De ansatte sluttet på sin side snart fullt ut opp om den aktivistiske linjen.

Det var også indre konflikter i starten fordi Torgersen mente at statsråd Halvorsen (AP) hadde lovet ham at Barneombudet skulle flyttes til Bergen. De ansatte ved kontoret var imot en slik flytting³⁴. Det endte med at Barneombudet forble i Oslo, mens Torgersen tilbrakte halvparten av sin arbeidstid i Bergen. Det legges ikke skjul på at denne ordningen medførte kommunikasjonsproblemer (årbok 1994-95: 8). Likefullt framhevet flere av de ansatte jeg intervjuet at kommunikasjonen med Torgersen var bra³⁵. De ansatte visste alltid hvor han var, og hvem han hadde møte med. Alt sto opp- ført i data-almanakken. Det var også vanlig at han tok med ansatte til møter i Barne- og familiedepartementet. En av dem som var med ham skrev da rapport

eller referat fra møtet, som så ble lagt inn på datasystemet, der alle ansatte kunne lese det.

Barneombudet signaliserte alt i årsmeldingen for 1989 (s. 20) at de administrative rutinene skulle gjennomgås, noe som ble gjort i samarbeid med Statskonsult. Rapporten fra Statskonsult er imidlertid ikke helt representativ for tilstandene hos Ombudet på det tidspunktet da den kom ut. Organet hadde da alt gjennomført mange av endringsforslagene (Rapport fra Statskonsult 1991:12: 2). I rapporten ble det konstatert at Barneombudet primært er organisert som et forvaltningsorgan med en klar saksbehandlingskultur. Staben besto av spesialiserte fagfolk som arbeidet mye hver for seg med de sakene som kom inn til organet innenfor den enkeltes avgrensede saksområde. Statskonsult mente at denne organiseringen var tilpasset det forrige ombudets, men ikke Torgersens arbeidsmåte. Det nye ombudet arbeidet mer utadrettet. Når en sak kom opp i den offentlige debatt ønsket han å delta der og da, og dette krevde fleksibilitet fra de ansatte. Statskonsult vurderte det slik: "Barneombudet i dag strever med å forene disse to måtene å arbeide på, måter som til en viss grad er i konkurranse med hverandre, og som stiller ulike og tildels motstridende krav til strategier, ledelse og organisering" (ibid. s. 6). For å få til en bedre tilpasning til det nye ombudets arbeidsmåte ble det anbefalt å satse mer på prosjektarbeid (ibid. s. 9). Det ble videre framholdt at bedre prioritering var nødvendig og Ombudet ble anbefalt å utarbeide en virksomhetsplan.

Borgen er av den oppfatning at de ansatte hadde klar innflytelse på hvilke saker Barneombudet tok opp og hvilke virkemidler som skulle brukes også i Torgersens periode³⁶. Torgersen var imidlertid - i likhet med Flekkøy - ikke særlig villig til å la de ansatte representere Barneombudet i media. I mine intervjuer med ansatte ble det framhevet at det var stort rom for *uenighet* innad hos Barneombudet i Torgersens periode³⁷. Utad sto de imidlertid samlet. Det var ikke slik at de ansatte alltid var enig i det Torgersen gjorde. Han møtte kritikk og motstand fra staben. Torgersens oppfatning var da også at de ansatte hadde en *forpliktelse* til å *mene* noe. Torgersen skal samtidig ha vært veldig flink til å lytte, og skiftet gjerne selv mening etter å ha hørt innvendinger fra de ansatte. Torgersens unike evne til å "begeistre" de ansatte ble også framhevet.

Mange av intervjuobjektene var av den formening at det ville vært vanskelig for enhver å ta over etter Torgersen, fordi han var unik. Borgen nyanserte dette bildet noe³⁸. Slik hun vurderte det lå det på mange måter godt til rette for et nytt barneombud. På vårparten 1995 hadde Torgersen ifølge henne trukket seg mye tilbake, var lite til-

stede og viste lite initiativ. Hun mente det var et "klima for forandring", at de ansatte var klare for et nytt ombud.

5.2.6. Barneombudets Råd

I forbindelse med ombudsskiftet i 1989 ble det gjennomført en reorganisering av Barneombudets Råd, men Rådet fungerte ikke nevneverdig bedre³⁹. Problemene var de samme som i Flekkøys periode. Til slutt ønsket derfor Barneombudet å avskaffe rådsordningen. I 1994 fremmet Regjeringen forslag om endring av barneombudsloven på dette punktet (Ot.prp. nr. 64 (1993-94)). Det skulle nå bli opp til Ombudet selv om det ønsket å oppnevne et råd. Flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget støttet lovendringsforslaget (Innst. O. nr. 55 (1993-94), og endringene ble enstemmig vedtatt av Odelstinget 7. juni 1994. Lovendringene hadde glidd glatt gjennom Stortinget i løpet av en måneds tid uten tilløp til gjentakelse av debatten som hadde vært da Barneombudet ble opprettet i 1981. Etter denne lovendringen ble Barneombudets råd nedlagt, og har siden dengang ikke vært gjenopprettet. I årboken for 1994-1995 (s. 11) ble et "løpende samarbeid i et nettverk av kontakter" ansett for å være den mest funksjonelle arbeidsformen. Ombudet hadde hyppig kontakt med fag- og forskningsmiljøer, frivillige organisasjoner, politikere og andre gjennom høringer, seminarer, rundebordskonferanser o.l.

5.2.7. Forholdet mellom Barneombudet og departementet

Torgersen sto ikke på den opprinnelige søkerlisten til barneombudsstillingen (Kvisberg 1995: 41). Det er ingen hemmelighet at han ble håndplukket til stillingen av to statsråder, Forbruker- og administrasjonsminister Einfrid Halvorsen (AP) og Sosialminister Tove Strand Gerhardsen (AP)⁴⁰. I oktober 1989 ble det så regjeringsskifte⁴¹, og Solveig Sollie (KrF) tiltrådte som statsråd for Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Senere ble departementsstrukturen endret slik at Barneombudet fra 1. januar 1990 sorterte under det nye Familie- og forbrukerdepartementet, fortsatt med Sollie som statsråd. Deretter kom det et nytt regjeringsskifte⁴² i november 1990, og Matz Sandman (AP) overtok som Familie- og forbrukerminister. 1. januar 1991 ble Barne- og familie- departementet opprettet. Sandman fortsatte som statsråd fram til Grete Berget (AP) overtok som Barne- og familieminister 15. november 1991.

Torgersen mente at Barneombudets forhold til departementet i perioder var vanskelig, avhengig av hvilke saker som ble tatt opp og hvilke statsråder som styrte departementet⁴³. Han hadde positive minner fra forholdet til departementet i perioden da Sollie var statsråd. Perioden var i følge ham preget av uenighet, men i form av "friske,

sunne og redelige diskusjoner", og en klar rollefordeling mellom Barneombudet og departementet. Forholdet mellom Sandman og Torgersen skal også ha vært uproblematisk, delvis fordi de hadde litt av den samme stilen overfor media og fordi Sandman tålte kritikk⁴⁴. Berget ble derimot av flere intervjuobjekter oppfattet som en "svak" statsråd, som var klønede i forhold til media. Borgen mente at departementsledelsens atferd overfor Barneombudet i Bergets periode måtte ses utfra ønsket om å verne statsråden⁴⁵. Torgersen presiserte at statsråd Berget selv ikke hadde vært problematisk å ha med å gjøre⁴⁶. Borgen er av den oppfatning at det hele tiden hadde vært et visst spenningsforhold mellom Barneombudet og departementet. Forskjellene i spenningsnivå hadde, slik hun så det, vært veldig preget av at de to barneombudene var svært forskjellige personer. Grunnen til at det i perioder var noe større spenninger under Torgersen var at han agerte mer truende overfor departementet, og ble sett på som farligere, mest grunnet hans unike stilling i forhold til media.

I følge Torgersen skjedde det et grunnleggende skifte i forholdet til departementet i forbindelse med omorganiseringer etter opprettelsen av Barne- og familiedepartementet⁴⁷. Han fikk inntrykk av at Barneombudet nærmest ble organisert under Barne- og ungdomsavdelingen, og at kontakten med departementet ble sterkt sentralisert til ekspedisjonssjef Haktor Helland⁴⁸. Borgen modifiserte inntrykket av sentralisering noe⁴⁹. Hun framhevet at det i hele hennes periode som kontorsjef var mye kontakt og bra samarbeid på saksbehandlernivå mellom Barneombudet og departementet. Flere av dem jeg intervjuet beskrev likefullt den omtalte ekspedisjonssjefen som en "maktperson" som var opptatt av å ha kontroll, i allefall med de større prinsipielle spørsmålene. Flere intervjuobjekter mente at det ble et sterkere konkurranseforhold mellom Barneombudet og det nye Barne- og familiedepartementet enn det hadde vært i forhold til de tidligere departementene. Ombudet hadde vært tilknyttet. Personen jeg intervjuet i Barne- og familiedepartementet var derimot ikke av denne oppfatning⁵⁰. I følge vedkommende har Barneombudet og Barne- og ungdomsavdelingen i departementet noen av de samme arbeidsområdene, men helt ulike funksjoner, fordi departementet er et politisk sekretariat, mens Ombudet er en uavhengig institusjon.

Torgersen bekreftet⁵¹ en uttalelse han kom med til Dagbladet 22. august 1996, der han sa at: "Departementet ga svært klart uttrykk for sin misnøye de gangene jeg kom med utspill uten å orientere departementet først, eller hvis mine konklusjoner kolliderte med departementets politikk. Det ville de ikke ha noe av. Straffen var å ute- stenge Barneombudet fra løpende informasjon fra departementet". Personen jeg intervjuet i departementet var av den oppfatning at dette ikke var tilfellet⁵². I følge vedkommende hadde det vært et godt forhold mellom Barne- og familiedepartementet og Bar-

neombudet i Torgersens periode. Torgersen var altså av en noe annen oppfatning. Han hevdet at forholdet mellom Barneombudet og departementet tilspisset seg i perioder knyttet til spesielle konfliktsituasjoner⁵³. Han fortalte om problemer knyttet til innføringen av det han kaller målstyringsplaner i departementet. Barneombudet skriver et eget kapittel i budsjettforslaget fra Barne- og familiedepartementet, og Ombudet ble ved et tilfelle forsøkt presset til å formulere seg slik at det passet inn i departementets målsettinger. Dette bekreftes av Borgen⁵⁴. Det skal ha endt med at Barneombudet endret formuleringene sine noe, men på en slik måte at organet fortsatt kunne stå inne for det som sto skrevet. Borgen uttrykte en viss forståelse for departementets handlemåte, fordi statsråden må kunne stå inne for alt som står i budsjettforslaget fra departementet.

En annen konflikt oppsto, i følge flere av dem jeg intervjuet, rundt Barneombudets forhold til Stortinget. Departementet skal ha hevdet at det var problematisk at Barneombudet tok direkte kontakt med stortingskomiteer uten å informere departementet om dette på forhånd. Striden var særlig knyttet til behandlingen av statsbudsjettet for 1991⁵⁵. Ombudet var da sterkt underbemannet og hadde bare mulighet til å gå direkte til Stortinget for å få flere faste stillinger. Til forskjell fra Regjeringens⁵⁶ opprinnelige forslag, besluttet Stortinget at Barneombudet skulle få to nye faste stillinger (St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 1990-91: 69; årsmelding 1990: 13). Ombudets handlemåte falt visstnok ikke helt i "god jord" i Barne- og familiedepartementet, og senere er det blitt krevd at Barneombudet skal orientere departementet før det tar kontakt med stortingskomiteer⁵⁷. Ifølge Torgersen ble han bl.a. som en konsekvens av striden rundt dette spørsmålet nektet å stille opp på statsråd Bergets pressekonferanser, noe han inntil da hadde hatt adgang til⁵⁸. Borgen bekreftet dette. Selv om de ansatte hos Ombudet var opprørte over dette dengang, skjønnte hun i ettertid at departementet handlet på denne måten. Det var statsrådens pressekonferanse, og erfaringene tilsa at Torgersen ville ta oppmerksomheten bort fra Berget og stille kritiske spørsmål til Regjeringens politikk⁵⁹.

Torgersen understreket på den annen side at Barneombudet aldri ble "straffet" i form av mindre økonomisk støtte fra departementet⁶⁰. Barneombudet fikk i hans periode en betydelig stillings- og budsjettvekst, samt støtte til forskjellige prosjekter i form av tilleggsbevilgninger fra departementet. Budsjettet økte fra 2,1 mill. i 1989 til 4,9 mill. i 1995, altså mer enn en fordobling sammenlignet med Flekkøys periode.

Bjugn-saken reiste særlige spørsmål om forholdet mellom Barne- og familiedepartementet og Barneombudet. Torgersen ble innkalt til to møter med statsråden der han skulle forklare seg om uttalelser han hadde kommet med (Kvisberg 1995: 31,

NOU 1995: 26: 67). I Stortingets spørretime 22. februar 1995 spurte Roy N. Wetterstad (uavh., tidligere FrP) statsråd Berget om hun på bakgrunn av ombudets rolle i Bjugn-saken ville "vurdere Barneombudets stilling, eller foreta seg noe for å hindre at han fortsetter å misbruke sin posisjon?"⁶¹ Statsråden svarte slik: "Det er viktig at barneombudet ikke opptrer slik at det kan oppfattes som at han tar stilling i vanskelige og konfliktfylte saker som ikke hører under hans arbeidsområde. Når det gjelder Bjugn-saken, kan jeg se at barneombudet burde ha opptrådt med større varsomhet utfra hensynet til alle sakens parter og den forestående domstolsbehandling. Denne vurdering har jeg også meddelt barneombudet i møte med ombudet. Jeg finner imidlertid ikke at dette gir grunnlag for å vurdere hans stilling." På oppfølgingsspørsmål fra Wetterstad om hva statsråden ville gjøre dersom barneombudet fortsatt ikke ville ta selvkritikk for sin opptreden i saken, svarte statsråden: "Det er jo egentlig et hypotetisk spørsmål. Når jeg har sagt hva jeg mener og hva min oppfatning er i denne saken, forutsetter jeg også at det følges". Kvisberg (1995: 45) var imidlertid av den formening at barneombudet ikke hadde plikt til å rette seg etter statsrådens uttalelse. Dette ville stilt seg annerledes ved et instruksbrudd, men både Kvisberg (1995: 32) og utvalget som evaluerte Barneombudet (NOU 1995: 26: 67) konkluderte med at ombudet ikke begikk instruksbrudd med sine uttalelser i Bjugn-saken. Kvisberg (1995:32) konkluderte, i motsetning til utvalget, med at det var riktig av Barneombudet å engasjere seg i saken, og skrev i den forbindelse at: "Det ville være merkelig om en som er satt til å ivareta barns interesser, ikke skulle gå inn i en sak som berørte så mange barn så dypt, og som etterhvert opptok omtrent hele Norges befolkning. Sjelden har en sak som har med barn å gjøre engasjert så mange så sterkt. Det var påkrevd at noen gikk inn i saken for å ivareta barnas interesser, og dette var en oppgave som ikke kunne vente til straffesaken var avgjort." (ibid.). Kvisberg mente imidlertid at barneombudet burde ha uttalt seg med større varsomhet i Bjugn-saken (ibid. s.32).

5.3. TROND WAAGES PERIODE

2. februar 1996 utnevnte Regjeringen Trond Waage til nytt barneombud⁶². Waage er utdannet cand. spes.ped. og var på dette tidspunkt forskningskoordinator ved Childwatch International. Søkerlisten inneholdt 36 søkere, deriblant advokat Harald Stabell og statsadvokat Lars Frønsdal⁶³. Waage sto visstnok ikke på den første søkerlisten, og i følge mine kilder skal han ha blitt bedt om å søke stillingen av Barne- og familiedepartementet. Waage hadde vært medlem av utvalget som sto bak evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26). Jeg skal derfor først gjennomgå innholdet i denne evalueringen og reaksjonene på den. Delkapittelet om denne siste ombudsperioden vil derfor bli betydelig lengre enn de to forrige delkapitlene.

5.3.1. Evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26)

Det var familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget som ba Barne- og familiedepartementet om en evaluering av Barneombudet (Budsjett-innst. S. nr. 2 (1993-94): 56). Departementet oppnevnte et utvalg med Edvard Befring, professor i spesialpedagogikk, som leder. Med i utvalget var også jusprofessor Lucy Smith, fylkes- mann Mona Røkke, psykologiprofessor Arne Vikan, og Trond Waage. Evalueringen var en del av NOU 1995: 26, som ble framlagt 4. desember 1995. Innstillingen fra utvalget var enstemmig på alle punkter.

Hovedtendensen i forslagene er at Ombudet bør endre strategi fra konfliktorientering og kritikk til samarbeid, oppmuntring og en mer koordinerende funksjon på barneområdet (NOU 1995: 26: 14, 149-150). Utvalget skrev bl.a. at ombudet "bør bli mer fokusert på *inspirasjon og stimulering*, og i mindre grad benytte "konfliktorienterte" roller og strategier" (ibid. s. 149). Utvalget vurderte "rollen som talsperson, høringsinstans og positiv pådriver for å fremme barns interesser generelt" til å være "av vesentlig større betydning(...) enn rollen som refser, og delvis rollen som aktivist" (ibid.). Barneombudet bør også i følge utvalget få en sterkere lokal forankring og fungere som et "nettverksombud". Når det gjelder forholdet til departementet mente utvalget at Barneombudet burde opprettholde en uavhengig posisjon, men rådet til mer samarbeid. Utvalget skrev bl.a. at Ombudet må "utvise den nødvendige samhandlings- og samarbeidsvilje til sin administrativt overordnede instans, Barne- og familiedepartementet" (ibid. s. 14). Det vurderte det slik at "mye av hensiktsmessigheten med barneombudsordningen vil stå og falle med de samarbeidsgrunnlag og den felles målrettede innsatsen som ombud og departement makter å få i stand" (ibid. s. 64). Utvalget foreslo faktisk en lovfestet samarbeidsplikt i barneombudsl. § 3.4: "Ombudet skal som et ledd i sin virksomhet samarbeide med sentrale og kommunale etater som er tilknyttet ombudets arbeidsfelt" (ibid. s. 155). Det ble også foreslått en instruksendring som vil gi Ombudet *plikt* til å henvise saker til andre forvaltningsorganer der dette er aktuelt (ibid. ss. 152, 156.).

Det ble videre konkludert med at Ombudet bør begrense mediebruken noe (ibid. ss. 14, 149). Etter utvalgets mening bør Ombudet dessuten være tilbakeholden med å uttale seg i saker som er under utredning i et annet forvaltningsorgan (ibid. ss. 150, 152). Torgersen ble også kritisert for sine medieroller utenom ombudet: "Bruk og blanding av for mange roller kan skape forvirring og skade hovedintensjonen med Barneombudet" (ibid. s. 149). En undersøkelse utvalget hadde fått utført viste derimot at barn ikke hadde problem med å skille Torgersens ulike roller (ibid. s. 81). Utvalget mente videre at Barneombudet bør legge mer vekt på arbeidet med prinsipp saker, og

arbeide mindre med enkeltsaker (ibid. ss. 14, 153). Det ble også foreslått en endring i instruksens § 3, slik at saksbegrensningen for Ombudet også skal gjelde saker som bare *delvis* gjelder konkrete enkeltkonflikter innad i en familie (ibid. s. 156).

Utvalget konkluderte med at hovedintensjonene med barneombudsordningen er oppfylt, og påpekte at det utfra bedre forhold for barn og økt antall institusjoner som arbeider for barn, kunne være rimelig å avvike Ombudet. Det ble likevel konkludert med at Barneombudet bør bestå, men velge seg nye strategier (ibid. s. 155).

5.3.2. Reaksjoner på evalueringen

De største avisene hadde bare små oppslag om evalueringen, og reaksjonene var noe ulike. Aftenposten (06.12.1995: 14) sa seg enig i utvalgets vurderinger og uttalte på lederplass at: "Konfliktmodellen bør nå være et tilbakelagt stadium for barneombudet". I VG (05.12.1995: 18) var overskriften "Utvalg vil VINGEKLIPPE barneombudet". Dagbladet (05.12.1995: 6) satte som de andre avisene fokus på det de oppfattet som sterk personlig kritikk mot Torgersen.

Jeg gikk selv gjennom høringsuttalelsene til NOU 1995: 26. Ca. 62 høringsinstanser tok eksplisitt stilling til den delen av NOU 1995: 26 som omhandlet Barneombudet. Jeg har tidligere redegjort for metodeproblemer i forhold til høringsuttalelsene (se pkt. 4.2.1.). En del av kritikken mot evalueringen påpekte dårlig samsvar mellom utvalgets konklusjoner og endringsforslag på den ene siden og resten av utredningen på den andre.

Godt som alle høringsinstansene mente at Barneombudet burde opprettholdes. Jeg vil nå peke på noen sentrale synspunkter som kom fram i høringsrunden. Først tar jeg for meg det generelle rådet om strategiendring fra kritikk/konflikt til samarbeid. I allefall 10 instanser var uenige i at Barneombudet burde være mindre kritisk. Det generelle rådet om mer samarbeid rommet mange elementer. Som forventet uttalte ingen av instansene at de var direkte mot samarbeid, men enkelte, deriblant Redd Barna og Organisasjonen Voksne for barn⁶⁴, satte foten ned når det gjaldt å gi Ombudet lovfestet *plikt* til samarbeid (se pkt. 5.3.1.). Det ble hevdet at et mer formalisert eller utstrakt samarbeid kunne skade tilliten til Ombudets frie stilling og binde opp organets ressurser. Noen fryktet at en ville 'byråkratisere' Ombudet ved å gjøre det til et bindeledd i forvaltningsstrukturen. På den annen side var det særlig mange kommuner som var positive til å gi Barneombudet en eller annen form for lokal forankring og en koordinerende funksjon som "nettverksombud".

Det var forslaget om at Barneombudet skulle nedtone medierollen som møtte mest motstand fra høringsinstansene. I allefall 12 instanser, mange av dem med stor tyngde på barneområdet, var direkte uenige i dette endringsforslaget. Krav som gikk igjen var at Barneombudet fortsatt må være "synlig", "tydelig" og ha "høy mediepro- fil". Det ble understreket at dette er særlig viktig i forholdet til barna. Det var på den annen side en del instanser som uttalte at de var enige i utvalgets vurdering på dette punkt. Forslaget om at Barneombudet bør legge mindre vekt på arbeid med enkeltsaker møtte mindre motstand. Blant de nevnte forslagene var det dette som fikk mest eksplisitt støtte i uttalelsene. Flere instanser som var uenige i de andre forslagene, var enige i dette. Gjennomgående var det slik at mye uenighet bunnet i ulike *fortolkninger* av hva som ligger i endringsforslagene. Flere instanser understreket at Barneombudet fortsatt må ha *fri adgang* til å bestemme over sin egen bruk av media, kritiske uttalelser eller behandling av enkeltsaker. Dette bygget oppunder det ufravikelige kravet til uavhengighet som ble framhevet av mange. LOs uttalelse er et eksempel på dette (ss. 1-2):

"LO er bekymret for den innstrammingen som ser ut til å ligge i utredningen når det gjelder barneombudets rolle. Barneombudet må fortsatt være en uavhengig institusjon der lojaliteten ligger hos barna. Det er derfor viktig at barneombudet fortsatt er synlig gjennom media, og fortsatt kan ha en både kritisk og refsende rolle overfor myndigheter og ulike politiske nivåer. LO kan heller ikke se at det er noen motstrid mellom forslaget om at barneombudet skal konsentrere seg om generelle saker og prinsipper og det å kunne ta opp enkeltsaker."

Hovedinntrykket fra høringsuttalelsene var at kommunale og statlige organer var gjennomgående mer positive til vurderinger og endringsforslag i evalueringen enn de andre instansene. Ellers var det et mer broket bilde av synspunkter som gjorde seg gjeldene. Noen instanser kritiserte evalueringen sterkt, mens andre, som f.eks. Norsk Sykepleierforbund støttet flere av utvalgets vurderinger og forslag. Mange relativt tunge organer på barneområdet var kritiske, slik som Redd Barna og Organisasjonen Voksne for barn. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, LO og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere kritiserte også evalueringen.

Barneombudets egen høringsuttalelse krever en særlig gjennomgang. Det var de ansatte på kontoret som sto bak uttalelsen⁶⁵. De uttalte bl.a.: "Slik vi ser det vil intensjonen i barneombudsordningen bare bli ivaretatt hvis ombudets faglige uavhengighet blir opprettholdt, og ombudet fortsatt gis mulighet til å bruke sin uavhengighet til å være en modig talsperson for barn og unge. Både innsynsretten og uttaleretten har vist seg å være vesentlig i så måte" (s. 2). Dette synet var grunnlaget for at Ombudet gikk imot flere av forslagene i NOU 1995: 26. Dette gjelder forslaget om lovfestet plikt til samarbeid, innsnevring av muligheten til å få innsyn i og uttale seg om saker som *delvis* gjelder konkrete enkeltkonflikter innad i en familie, og forslaget om *plikt* til å hen- vise enkeltsaker til andre forvaltningsorganer. Ombudet mente dessuten at endrings- forslagene i Barneombudets instruks ligger utenfor grensene for departementets kom-

petanse (s. 7). Ombudet var heller ikke enig i at det burde ha en lavere medieprofil. Det ble videre stilt spørsmål om hva som ligger i tanken om å omforme Barneombudet til et "nettverksombud". Ombudet uttalte bl.a.: "Beskrivelsen av nettverksombudets oppgaver, i den grad disse er konkretisert, peker mer i retning av et nytt forvaltningsorgan enn i retning av ombudsordningen" (s. 18). Barneombudet kom selv med forslag om en annen form for tilknytning til Barne- og familiedepartementet: "En administrativ tilknytning til departementets administrasjonsavdeling, og ikke Barne- og ungdoms-avdelingen, virker for Barneombudet mest naturlig. Det vil på alle måter underbygge det klare skillet mellom ombudets faglige integritet og ombudets administrative tilhørighet til Barne- og familiedepartementet" (s. 13). Flere av de ansatte jeg intervjuet gav uttrykk for at de ikke kjente seg helt igjen i den beskrivelsen som NOU 1995: 26 gav av Barneombudet i Torgersens periode, at det nærmest hadde skjedd en omskriving av historien⁶⁶. Men selv om Ombudet var svært kritisk til mange av forslagene i evalueringen, støttet de også opp om noen forslag, bl.a. forslagene om utvidet delegasjonsadgang for Barneombudet, spredning av mediekontakten på flere ansatte, samt forslaget om at Ombudet skal følge med i hvorvidt norsk rett og praksis samsvarer med FNs barnerettighetskonvensjon.

I mine intervjuer med tre stortingsrepresentanter i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen kom vi også inn på deres holdninger til forslagene vedrørende Barneombudet i NOU 1995: 26. Representantene stilte seg nokså kritisk til rådet om strategiendring fra konfliktorientering og kritikk til samarbeid. De stilte seg positive til samarbeid for såvidt, men fryktet at det ville gjøre Ombudet til systemets forlengede arm eller usynliggjøre det. Det ble framhevet at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig med kritikk og konflikt for å ivareta barns interesser. Representantene hadde et litt blandet syn på forslaget om at Ombudet burde begrense medierollen noe. To representanter la sterk vekt på at Ombudet må være synlig, og at dette klart innebærer å være synlig i media. Det ble også framhevet at en talsperson for *barn* må være *ekstra* synlig, fordi barna ellers ikke oppfatter at det er noen som taler deres sak. Likevel åpnet representantene for at mediefokuseringen kan begrenses noe sett i forhold til Torgersens periode. To representanter mente videre at Barneombudet bør fortsette å ta opp enkelt-saker, mens den tredje mente at Ombudet bør konsentrere seg mer om prinsippsaker.

To av representantene kom på eget initiativ også inn på hva de mener er grunnleggende funksjoner for Barneombudet. Det ble understreket at Ombudet skal være en talsperson for barn og at organet må være helt uavhengig. Videre ble det framhevet at Barneombudet må være synlig og villig til å komme med kritikk når det er nødvendig. Den tredje representanten var generelt negativ til statlige ombudsordninger, og mente

at disse bør nedlegges. Vedkommende hevdet at det kun er på papiret at så- kalt uavhengige organer er uavhengige, at de som selv er en del av systemet ikke er i stand til å kritisere det samme systemet.

Flere av dem jeg intervjuet - både stortingsrepresentanter og ansatte hos Ombu- det - mente at evalueringen hadde fått ord på seg for ikke å være helt objektiv, og flere hadde inntrykk av at Barne- og familiedepartementet hadde hatt betydelig innvirkning på innholdet i NOU 1995: 26. I følge mine kilder skal det ha vært nær kontakt mellom utvalget og Barne- og ungdomsavdelingen, og det er på det rene at to førstekonsulenter i denne avdelingen var sekretærer for utvalget. Det er ikke urimelig å anta at de kan ha vært med på å redigere tekstene fra de ulike delutredningene⁶⁷ som NOU 1995: 26 bygger på. Den svekkede tilliten til utvalgets uavhengighet var særlig knyttet til at Barne- og familiedepartementet innledningsvis forsøkte å nekte Barneombudet innsyn i flere av delutredningene⁶⁸. Begrunnelsen var at de var å regne som interne dokumenter utarbeidet av "særlige rådgivere eller sakkyndige", jf. offentlighetsl. § 5.b. Denne unntakshjemmelen skal i følge Echhoff (1989: 466-469) bare benyttes når tungtveiende hensyn tilsier det, og forvaltningsorganet oppfordres i slike tilfeller særlig til å praktisere meroffentlighet, jf. offentlighetsl. § 2.3. Departementet begrunnet hemmeligholdet med hensynet til forfatterne, fordi utredningene ikke var avgitt med tanke på offentliggjøring⁶⁹. Det viste seg imidlertid at forfatterne av flere av delutredningene ikke satte seg imot offentliggjøring av disse dokumentene. Institutt for medier- og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo sendte selv brev til Barneombudet der de forteller at de *gjennom pressen* var blitt kjent med at Ombudet var blitt nektet innsyn i rapporten, og at de gjerne ser "at rapporten er tilgjengelig for alle som er interessert i innholdet"⁷⁰. Etter gjentatte henvendelser til departementet lyktes det Ombudet til slutt å få innsyn i de fleste av delutredningene. Jeg har selv skaffet meg tilgang til to av disse delutredningene gjennom forfatterne.

Det ble bebudet at Regjeringen skulle legge fram Odelstingsproposisjonen om endringer i barneombudsloven i desember 1996⁷¹. Den kom ikke før 21. mars 1997. Proposisjonene konsentrerer seg naturlig nok mest om de konkrete lov- og instruksendringsforslagene som ble framsatt i NOU 1995: 26. Departementet/ Regjeringen støtter langt på vei opp om forslagene, unntatt forslaget om at Barneombudet skal ha lovfestet plikt til samarbeid (Ot. prp. nr. 40 (1996-97): 25). Departementet vurderer derimot å avkjære Barneombudet fra å uttale seg i saker som er under politietterforskning (ibid. s. 22). Når det gjelder flere av instruksendringsforslagene vurderer departementet forøvrig å legge inn unntakshjemmel i lovteksten, slik at det er en liten mulighet for at Barneombudet kan gå inn i saker det ellers ville hatt plikt til å avvise -

dersom barnets interesser ellers ville bli "klart tilsidesatt". Forøvrig understreker departementet at media er en viktig formidlingskanal for Barneombudet, og at det kan være behov for en viss personfokusering (ibid. s. 11). Departementet understreker også gang på gang at Barneombudets skal være et uavhengig organ som står fritt til å utforme sin rolle.

5.3.3. Det nye barneombudet

Ved utnevnelsen 2. februar 1996 gav Waage uttrykk for at han først og fremst er fagperson, og at han ikke ønsker å ha en høy profil i media. Slik svarte han på spørsmål fra NRK Radio om hvordan han kan styrke Barneombudet: "Jeg håper at den profilen jeg har hatt i mitt arbeid før både nasjonalt og internasjonalt, som går på at en skal prøve å få til en dialog om saker og prøve å unngå for mye konflikter, og at en gjennom samarbeid skal prøve å få til noe nytt"⁷². Han er ingen tilhenger av det han betegner som "å oppsøke eller konstruere en konflikt". Han sa videre at han ikke hadde pekt ut Regjeringen som en stor fiende, og at han er fornøyd med den barnepolitikk Regjeringen har ført (ibid.). Til Dagbladet (03.02.1996: 15) uttalte han: "Jeg tror på dialog, og ikke på refsing". Da tidsskriftet *Foreldre & Barn* spurte ham om en programerklæring, viste han til NOU 1995: 26 (Fredriksen 1996a: 103).

Waage tiltrådte ikke stillingen som barneombud før 9. april 1996. I perioden fra 24. november 1995, da Torgersen fratrådte stillingen, til Waage tiltrådte, var det kontorsjef Marit Egge som fungerte som barneombud. Barneombudet kom i denne perioden bl.a. med en høringsuttalelse som var kritisk til flere av Barne- og familiedepartementets forslag til ny barnelov. Ombudet kom også med et forslag om å opprette en særdomstol for barneomsorg. Begge disse sakene fikk medieomtale⁷³. På Waages tiltrødelsesdato ble NOU 1995: 26 og den kritiske høringsuttalelsen fra de ansatte diskutert i Dagsnytt 18 på NRK P2. Waage sa her at han og de ansatte var i gang med å utvikle en langtidsplan for Barneombudet med NOU 1995: 26 som en del av basisen. Waage gjentok sine tidligere erklæringer om mer "samarbeid", "dialog" og at en ikke skal lage "konflikter av alle ting". Han ville gjerne være synlig, men ikke på medias premisser. Thor Elden fra Redd Barna gjentok i samme program den sterke kritikken fra deres høringsuttalelse: "rollen som vaktbikkje for barns rettigheter, den må ikke bli svekka, og det ser vi en tendens til her. Barneombudet bør være fri, uavhengig og dristig, jeg legger også vekt på dristig og ha en høy profil ute i media, for det går ikke an å være vaktbikkje for barns rettigheter og gjemme seg, det er en selvmotsigelse. For det andre så er vi betenkt over den rollen som koordinator som Barneombudet er tenkt mellom offentlig byråkrati". Han mente at Ombudet har hatt god innflytelse fordi det har vært "tydelig" og "uredd". Stortingsrepresentant Kjellbjørg Lunde (SV) uttalte i

samme program at evalueringen hovedsakelig viste at Barneombudet fungerte godt under Torgersen, og at det derfor ikke er grunn til å gjennomføre omfattende reformer som vil svekke Ombudet. Hun mente også at det er krefter i det politiske miljø, ikke minst i Regjeringen og departementet, som har interesse av å styre Barneombudet.

I perioden etter Waages tiltredelse hadde Barneombudet flere mindre avisopp- slag⁷⁴. 23. juli 1996 fikk Waage et førstesideoppslag i Aftenposten, der han ba Hernes gripe inn for å hindre at barna gis dårligere plass på det nye Rikshospitalet. 8. mai 1996 var det et lengre intervju med Waage i programmet WOK på NRK P2. Waage ble i programmet framstilt som en kreativ og inspirerende entreprenørtype. Han gav selv uttrykk for at han istedenfor å kritisere vil peke på ting som kan "utvikles". Han vil "lete etter framskrittene", rose dem og dyrke dem frem - ikke alltid lete etter det negative, slik som pressen. Han mente at en ikke alltid skal bruke mediene til å "refse", men også til å "spore det positive", gi "inspirasjon" og "motivere". Waage mente at det er viktig at Ombudet er en "innovativ" institusjon: "min visjon er at Barneombudet skal bli en slags type idekompetansesenter". I en artikkel i tidsskriftet *Foreldre & Barn* uttalte både Redd Barna, LO og Organisasjonen Voksne for Barn at det nye barneombudet var for usynlig, men de var villige til å gi ham mer tid (Fredriksen 1996b: 7).

5.3.4. Kritikken mot barneombudet

19. august 1996 ble det gjennom NRK Dagsnytt kjent at informasjonskonsulenten hos Barneombudet, Martin Gaarder, hadde sagt opp sin stilling i protest mot for tett samarbeid med Barne- og familiedepartementet. Ombudet hadde etter hans mening mistet sin uavhengige og kritiske stilling og blitt "et underbruk av departementet". Han hadde et "bestemt inntrykk av at viktige trekk ved Barneombudets policy blir knesatt i møter med departementet". Gaarder mente Waage var i ferd med å gjennomføre forslagene i NOU 1995: 26 uten stortingsbehandling, og oppfordret Stortinget til å gripe inn. I programmet ble det videre hevdet at et flertall av staben stilte seg bak kritikken. Barne- og familiedepartementet hadde ifølge dem ikke mottatt ett kritisk brev fra Barneombudet etter at Waage overtok som ombud. Gaarder kritiserte Waage dessuten for å være ubesluttsom og for å ha en dårlig dialog med de ansatte⁷⁵. Dette var starten på en tildels kraftig offentlig debatt om Barneombudets rolle og kritikk mot Waages arbeidsstil.

Både Waage og statsråd Berget avviste kritikken, og understreket at Barneombudet har en like uavhengig stilling som tidligere. Det ble vist til at det ikke er foretatt endringer i lov eller instruks. Waage holdt fast på at samarbeidslinjen var riktig, og gjentok flere ganger uttalelsen om at "effektivitet ikke bare kan måles i antall kritiske brev til departementet eller oppslag i mediene"⁷⁶. Reaksjonene fra Stortinget lot ikke vente på seg. I NRK Dagsnytt samme dag understreket Kjellbjørg Lunde (SV) sterkt at

Ombudet må være helt uavhengig av Regjering og departement⁷⁷. I en debatt i Dagsnytt 18 samme kveld kom tidligere Forbruker- og administrasjonsminister Solveig Sollie (KrF) med sterk kritikk av barneombudet⁷⁸. Hun mente at Barneombudet må være synlig og sette saker på dagsorden. I Dagsrevyen gikk Kjell Magne Bondevik (KrF) og Jorunn Hageler ut med lignende kritikk⁷⁹. Hageler, som er familiepolitisk talskvinne i SV, uttalte følgende: "Vi finner oss ikke i at Regjeringa endrer Barneombudets rolle og funksjon uten at dette kommer til Stortinget, for da bryter en med Stortingets vilje med å opprette hele Barneombudet. Vi vil ikke ha et Barneombud som sitter på fanget til Grete Berget eller andre i Regjeringa. Barneombudet skal være en vaktbikkje for ungenes interesser, og slik vi har sett det nye Barneombudet så virker det som om han er fraværende i den offentlige debatt."

Dagen etter uttalte Aftenposten (20.08.1996: 18) på lederplass at det var for tidlig å fastslå at Barneombudet er blitt et underbruk av departementet, men konstaterte samtidig at "Waage har vært fraværende i mediene som barnas talsmann i opposisjon til departementet". Simon Flem Devold uttalte at han ikke er i tvil om at myndighetene valgte Waage fordi han ikke ville lage bråk (ibid. s. 4). Dagbladet uttalte på lederplass at forutsetningen for at ombudsinstittuttet skal være meningsfylt er at ombudene "gjør seg tydelige både overfor, og på vegne av, den gruppen ombudet skal ivareta", og at Barneombudet selvfølgelig ikke har noen plass "på fanget til familieminister Grete Berget"⁸⁰. Et annet oppslag hadde overskriften: "REFSER SIN ETTERFØLGER. Trond-Viggo: -Barneombudet er for usynlig" (ibid. ss. 12-13). Torgersen uttalte at "Barneombudet bør og skal ikke samarbeide og finne fram til kompromisser, men skal stå helt fritt og bare på barnas side". Waage avviste fortsatt all kritikk og hevdet at "Det jeg gjør er å justere kursen og finne den formen som Barneombudet bør ha. Det gjør jeg best ved samtaler og fredelig dialog - også med departementet" (ibid. s. 13).

Neste dag hadde Dagbladet blant annet et oppslag med statsadvokat Lars Frønsdal, som hadde vært søker til barneombudsstillingen. Han uttalte at han i jobbintervjuet fikk inntrykk av at "Barne- og familiedepartementet ønsket en spesialrådgiver og ikke lenger et ombud i ordets rette forstand"⁸¹. Dagen deretter hadde avisen et oppslag med overskriften "- GRETE KNEBLER OMBUDENE. Frykter at departementet får full kontroll."⁸² Både tidligere kontorsjef i Likestillingsrådet Brit Fougner⁸³ og tidligere leder i Forbrukerrådet Kristin Moe kom med kritikk mot usynlige ombud og rådsledere og gav uttrykk for at de fryktet overstyring fra departementet. Samme dag ble det kjent at statsråd Berget nektet saksbehandlere i Barne- og familiedepartementet å snakke med journalister, noe som ble sterkt kritisert i media og som forsterket bildet av en statsråd som ønsket kontroll⁸⁴. Dagbladet (23.08.1996: 3) omtalte statsråden slik på

lederplass: "Dette er den samme statsråden som har klart å usynliggjøre, til dels også ufarliggjøre, tre ombud(...) Ved å utpeke lydige medarbeidere og ved å pirke litt her og litt der i regelverket har statsråd Grete Berget skaffet seg tre logrende skjødehunder i stedet for tre arrige vaktbikkjer. Disse handlingene - munnskurven på byråkratene og dressuren på ombudene - viser en forbausende vilje til å skape harmoni og idyll på et politisk område som mer enn de fleste inneholder konfliktstoff og interessekonflikter". Berget benektet beskyldningene om kontroll, og mente debatten var useriøs og preget av ubegrunnede påstander uten konkrete eksempler (ibid. s. 13).

24. august 1996 presenterte Aftenposten (s. 16) et portrett av Waage, som gav et noe mer nyansert bilde enn det som tidligere hadde kommet fram i avisene. Han innrømmet forøvrig at det hadde vært interne problemer hos Barneombudet og at dialogen hadde vært "noe haltende". Samme dag ble det kjent at Waage hadde hyret et privat konsulentfirma for å få mer positiv personprofilering i media⁸⁵. I radioprogrammet Ukeslutt samme dag ble han spurt om han på bakgrunn av kritikken hadde funnet ut at det var nødvendig å bli mer "synlig i det offentlige rom". Han svarte slik: "Jada, det som Befring-utvalget sa, og det forsvinner litt i grunn i diskusjonen, var at man skulle utvide repertoaret til Barneombudet, virkemidlene man har til rådighet, slik at det ikke bare skulle være mediene. Samtidig så var det viktig for utvalget å påpeke at man skulle ikke ha så mye personfokusering, men mer saksfokusering på Ombudets arbeid. Det er veldig viktig at ombudet er synlig, poenget er bare hvor og hvem man er synlig for, og i noen tilfeller så er det slik at synlighet er viktig med de man arbeider sammen med en sak om"⁸⁶. I samme sending uttalte lederen for Landsforeningen for barnevernsbarn, Nils Arne Berger, at Waage burde trekke seg som barneombud.

Striden rundt Barneombudet var fraværende i VG inntil 25. august 1996. Da brukte avisen sin lederspalte (s. 2) til å si seg enig i kritikken mot barneombudet, og kritiserte også konklusjonene i evalueringen av Barneombudet. Avisen konkluderte med at om disse endringene ble gjennomført, ville det ikke lenger være bruk for noe Barneombud.

27. august 1996 uttalte Kristin Clemet (H) følgende i Dagbladet (s. 13): "Dagens ordning med statlige ombud og råd fungerer ikke og bør avskaffes. Personer som skal være vaktbikkje overfor makten, kan ikke selv være en del av makten. En slik ordning fungerer ikke - hvis ikke ombudet tilfeldigvis heter Trond-Viggo Torgersen". Solveig Sollie (KrF) mente også at vitsen med Ombudet faller bort dersom Barneombudet slutter å være kritisk til forvaltningen, og at departementet da like gjerne kan ha et kontor til å ta seg av funksjonen (ibid.). Høyres nestleder Per Kristian Foss stilte spørsmål ved om det er riktig at forvaltningen skal utnevne sine egne ombud (ibid.).

29. august 1996 ble det kjent at ytterligere to ansatte hadde sagt opp sin stilling hos Barneombudet: kontorsjef Marit Egge og sekretær Kristine T. Høyland. Dagbladets hovedoppslag på førstesiden var viet saken. Avisen skrev bl.a.: "Høyt kompetente folk flykter fra den lille arbeidsplassen, som er preget av fortvilelse og sinne over Trond Waages lederstil som barneombud" (ibid. s. 10). Waage kritiseres for å være lite til stede og for å opptre arrogant. Marianne Borgen uttalte til Dagbladet at Waage måtte innse at han hadde et ledelsesproblem og at det var forferdelig trist at fagmiljøet "raseres". Hun understreket at hun kjente de ansatte som hadde sagt opp som svært dyktige og "overhodet ikke" konfliktskapende personer. Egge oppga i sitt oppsigelsesbrev tre årsaker til at hun sluttet⁸⁷. For det første mener hun at Barneombudet er helt avhengig av allmenn tillit til at "ombudet er villig til å bruke sin uavhengighet som en modig talsmann for barn og unge", og at det nå var reist tvil om dette. Derneft anså hun det som "faglig uverdigg og økonomisk betenkelig" at Waage bruker konsulentbistand for å få positiv personprofilering. Til slutt hevdet hun at Waage ødela arbeidsmiljøet ved kontoret, og viste til at han fratok ansatte arbeidsoppgaver og forsøkte å usynliggjøre enkelte medarbeidere. Waage benektet at han hadde brukt offentlige midler til konsulentbistand.

30. august 1996 kom nyheten om at Arbeidstilsynet ville be Waage om en redegjørelse for arbeidsmiljøet ved Barneombudet. Bakgrunnen var de sterke påstandene om arbeidsmiljøet som hadde kommet fram i media, og som i følge Arbeidstilsynet klart er i strid med arbeidsmiljøloven dersom de er riktige⁸⁸. Simon Flem Devold oppfordret samme dag til å gi Waage arbeidsro (ibid. s. 15). Det samme gjorde Thor Elden i Redd Barna⁸⁹. Elden mente at kritikken mot Waage var urettferdig, og hadde ifølge ham vært en "mediesaus av personalkonflikter og prinsipiell debatt". Denne dagen var Barneombudet forøvrig nok en gang tema i Dagbladets lederspalte (s. 3). Det ble skrevet om "oppløsningstendenser" rundt Barneombudet, og avisen gav uttrykk for at barnas problemer kan løses på andre måter enn ved ombud. Samme dag stilte Knut Mostad, tidligere juridisk konsulent hos Barneombudet, seg fullt bak kritikken fra de andre som hadde sagt opp (ibid. s. 9).

Ny støtteerklæring kom til Barneombudet fra professor dr. philos Stein Erik Ulvund dagen etter⁹⁰. Han kritiserte derimot Trond-Viggo Torgersen, som i følge ham ikke klarte å bestemme seg for om han skulle være klovn eller barneombud. Samme dag skrev Dagbladet (s. 9) om et krisemøte mellom ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet Haktor Helland og de ansatte på Barneombudets kontor, der han skal ha bedt de ansatte om å samarbeide og skape ro rundt Ombudet. Han uttalte at departe-

mentet hadde full tillit til Waage, og viste bl.a. til at Waage allerede hadde etablert en stor kontaktflate til barneforskere og barnefaglige miljøer. Psykolog Magne Raundalen understreket også dette sterke faglige nettverket til Waage i sin kronikk om Barneombudet i Dagbladet 1. september 1996 (s. 30). Han gav der et nyansert bilde av fagpersonen Waage og av de tidligere barneombudene. 4. september 1996 var kronikk-siden i Dagbladet (s. 36) på nytt viet Barneombudet. Tidligere kontorsjef hos Barneombudet, Marianne Borgen, hevdet der at de endringene som evalueringsutvalget foreslår er så dyptgripende at de må behandles av Stortinget. Videre burde det vurderes å legge organet direkte under Stortinget. Hun mente at det bør utvises ydmykhet overfor Barneombudets historie, og understreket viktigheten av uavhengighet, høy fagkompetanse og synlighet. Ombudets integritet, troverdighet og tillit er helt avgjørende i følge henne.

Etter å ha vart i vel to uker stilnet den sterke striden rundt Barneombudet. Debatten hadde blitt ført på minst to plan. Evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26) ble diskutert parallelt med eller sammenblandet med debatten rundt Waages arbeid i stillingen som barneombud. Fordi Waage selv satt i utvalget som evaluerte Barneombudet, ble det særlig vanskelig å skille mellom disse to planene. I tillegg var det i debatten også en sammenblanding av prinsipielle spørsmål og konkrete personalkonflikter. Midt i alt dette klarte barneombudet også å delta i noen debatter om *saker* knyttet til barn. Den store pedofili-saken i Belgia preget nyhetsbildet i Norge på denne tiden, og Waage deltok i to TV-debatter om spørsmål knyttet til seksuelt misbruk av barn⁹¹. 29. august 1996 fortalte barneombudet om hvordan en kan bruke internett som virkemiddel på en internasjonal kongress mot kommersielt seksuelt misbruk av barn⁹². Barneombudet hadde alt på denne tiden et samarbeid med Redd Barna om temaet. I det debatten rundt organet var i ferd med å munne ut, kom Barneombudet med forslag om kastrering av pedofile⁹³. Ett sentralt ankepunkt mot Waage hadde vært at han var usynlig. Barneombudet hadde i løpet av debatten, om enn ufrivillig, utvilsomt blitt mer synlig. Det andre sentrale ankepunktet - den svekkede tilliten til Barneombudets uavhengighet - heftet fremdeles ved Ombudet.

5.3.5. Målsettinger

Waage fortalte 28. november 1996 at Barneombudet har følgende prioriterte saker⁹⁴:

- skole
- kronisk syke barn
- innvandrerbarn
- barn og internett

Arbeid for kronisk syke barn er et nytt satsningsområde, men Flekkøy uttalte alt i 1981 at hun ønsket at Ombudet skulle arbeide for denne barnegruppen (Isdahl og Sveass 1981: 645). Skolesaker har stått sentralt i Barneombudets arbeid hele tiden, og var også et satsningsområde i Torgersens periode. Innvandrerbarna har alle ombudene sagt at de ønsket å prioritere, uten at dette arbeidet har kommet helt i forgrunnen. Arbeidet med barns forhold til data-medier ble satt igang alt på slutten av Torgersens periode.

5.3.6. Saker

De ansatte mente at Waages kursendring ikke begrenset seg til strategiendring, men også førte til endring i hvilke saker Barneombudet tar opp. Han ble kritisert for å drive med "skygge-saker" - saker som anses som mindre viktige. Forslaget om å nedlegge skolepatruljen ble av enkelte oppfattet som et slik forslag⁹⁵. "Hundebitt-saker" blir nok heller ikke oppfattet som spesielt tunge saker⁹⁶. Borgen hadde flere ganger opplevd at folk ringte til henne fordi Barneombudet ikke hadde vært villig til å ta opp en sak⁹⁷. Både ansatte og to av stortingsrepresentantene jeg intervjuet savnet også at Barneombudet gikk mer aktivt inn i viktige saker, som de store skolereformene og situasjonen til barn i kirkeasyl. En representant mente på sin side at Waage etter "bråket" hadde kastet seg på noe av Torgersens stil med kontroversielle og "småpopulistiske" utspill, noe vedkommende anså som negativt. Ombudets forslag om kjemisk "kastring" av pedofile ble brukt som eksempel. Ansatte mente at Waage selv gjorde en del av det han hadde kritisert Torgersen for. Det ble hevdet at Waage hadde gått ut med "solo-utspill" i konkrete enkeltsaker uten å ha rådført seg med fagpersonene i staben. Som eksempel nevnes bl.a. en sak der en mann hadde tilstått en rekke seksuelle overgrep mot barn. Waage gikk da ut og uttalte at "retten gir samfunnet et helt galt signal når en mann som har tilstått 50 grove seksuelle overgrep mot barn, blir løslatt"⁹⁸. Dette var før saken var ferdigbehandlet i rettssystemet.

Det er på det rene at Barneombudet fortsatt arbeider med en rekke saker. Etter- hvert har det også kommet utspill på de områdene som Waage sier at Ombudet skal prioritere. Mange av sakene hittil i Waages periode har vært plassert innenfor tradisjonelle saksområder hos Ombudet som barn og helse, seksuelt misbruk av barn, skole, skilsmissebarn og innvandrerbarn. Typiske gjengangersaker har f.eks. vært rising av barn, barns forhold på sykehus, barns arbeidsmiljø, skoleveisaker og vold i bilde-medier. Utad ser det ut som om Ombudet hittil i Waages periode har lagt hovedvekten på utspill knyttet til barn og helse. Forskjellen mellom Waages og Torgersens periode synes å være at barnevernssaker har vært noe mindre framtrædende under Waage.

5.3.7. Virkemidler

Waage gikk tidlig ut og uttalte seg om strategiendringer i tråd med utvalgets vurderinger (se pkt. 5.3.3., 5.3.4.). Flere ansatte jeg intervjuet var svært betenkte over at Waage hadde gjennomført flere av endringsforslagene uten at evalueringen hadde vært til stortingsbehandling og fjernet seg for langt fra Ombudets grunnleggende roller. Uttalelser som gikk igjen i flere radioprogrammer var at han først og fremst ser på seg selv som fagperson, at han vil prøve å få til dialog og samarbeid om saker, og unngå for mye konflikter. Han ønsket å fokusere på det positive. Waage var heller ikke interessert i store medieoppslag på medias premisser, og uttalte at Barneombudet burde bli mindre personfokusert. I intervju med meg uttalte han likefullt at han mente at Ombudet skal bruke hele spekteret av virkemidler. Han la vekt på prosessaspektet ved virksomheten, og at Ombudet må ligge i forkant av utviklingen. Barneombudet skal bli et "nettverksombud", og drive et "stille diplomati". Det viktige er ikke hva som kommer fram i medieoppslag, selv om media kan være et virkemiddel. Ansatte jeg intervjuet kritiserte på sin side Waage for å være for usynlig i media. Det ble videre hevdet at han var lite villig til å stille opp på offentlige arrangementer og delta i samfunnsdebatten, mens han brukte mesteparten av sin tid på møter og nettverksbygging. Ansatte sa at de savnet å se resultater av denne strategien. To av stortingsrepresentantene jeg intervjuet kritiserte også Waage for å være for usynlig. Den tredje representanten mente at det kunne være fornuftig å begrense medierollen noe - sett i forhold til Torgersens periode.

Min gjennomgang av Barneombudets mediedekningen i Waages periode har vist at det har vært en god del medieoppslag - tydelig flere etter høstens diskusjon. De store oppslagene har stort sett uteblitt, men det har vært unntak, som Barneombudets krav om politiattest for alle offentlig ansatte som arbeider med barn⁹⁹ og kritikken fra Ombudet i saken om innvandrerbarna som måtte bo på hospits¹⁰⁰. Medieoppslagene viser forøvrig at Barneombudet fortsatt bruker kritikk som virkemiddel. Etter det jeg kan se har Ombudet hittil i Waages periode derimot ikke rettet kritikk mot Barne- og familiedepartementet i media, mens andre departementer og Oslo kommune har fått til dels sterk kritikk. Mediedekningen er nok mer tilbake til det nivået den lå på i Flekkøys periode. Det er likevel klare skiller mellom Ombudets forhold til media også i disse to periodene. For det første går andre ansatte enn ombudet nå ut med utspill i media. For det andre har Waage ved flere anledninger opptrådt på TV, og Barneombudet har nå innledet et samarbeid med TV-programmet NRQ der en person hver uke skal hedres for sin innsats for barn og unge¹⁰¹. I et portrettintervju 8. mars 1997 holdt Waage fortsatt fast ved sine oppfatninger om hvordan Barneombudet skal arbeide. Ombudets oppgave er ifølge ham å ha oversikt. Det skal ikke "halse etter enkeltsakene" eller måle resultater i antall medieoppslag¹⁰².

5.3.8. Normer og verdier

Strid rundt Barneombudets sentrale verdier og normer preget debatten rundt Waage. Riktignok uttalte Waage selv at han ønsket å gjøre Barneombudet mer uavhengig av departementet¹⁰³, men det var svekket tillit til nettopp denne uavhengigheten som var det sentrale i debatten. Den andre normen som det nye barneombudet ble beskyldt for å bryte med var kravet til synlighet. I dette tilfellet var kontrasten stor til den høye medieprofilen Ombudet hadde hatt under Torgersen. På slutten av sin periode ble imidlertid Torgersen - i likhet med Waage - beskyldt for å være utilgjengelig.

Nye sentrale normer for Ombudets virksomhet i Waages periode ser ut til å være:

- samarbeid
- positiv vinkling

Barneombudet hadde utstrakt samarbeid med andre også under de to første ombudene. Til forskjell fra disse to, gir Waage derimot inntrykk av at samarbeid blir gjort til et overordnede prinsipp for Ombudets arbeid. Han framhevet stadig at han mente Barneombudet bør legge mindre vekt på kritikk, og prøve å få til dialog isteden for å fordele skyld og ansvar. Samtidig uttalte han gjentatte ganger at han ville *endre* Barneombudet til å bli både kritisk, konstruktiv og kreativ¹⁰⁴. Det gikk klart fram at han mener at Ombudet ikke forente disse verdiene i det forrige ombudets periode. Waage gir på mange måter tvetydige signaler om hva han legger mest vekt på: uavhengighet eller samarbeid, kritikk eller fokusering på det positive.

5.3.9. Forholdet mellom barneombudet og de ansatte på kontoret

Det levnes ingen tvil om at det var store interne konflikter og en svært vanskelig arbeidssituasjon hos Barneombudet i perioden etter at Waage tok over som ombud¹⁰⁵. Forholdet mellom de ansatte og det nye ombudet var problematisk alt fra starten av. Det skapte ikke et godt utgangspunkt at Waage hadde sittet i utvalget som evaluerte Barneombudet, en evaluering som de ansatte var kritiske til. Waage er nå selv kommet til at: "Det var uheldig at dette dokumentet lå med da jeg fikk stillingen¹⁰⁶". Ansatte jeg intervjuet fortalte videre at Waage, i motsetning til Torgersen, ikke hadde tatt initiativ til å bli kjent med de ansatte da han begynte som ombud. De hevdet også at informasjonen til de ansatte var ekstremt dårlig, og at Waage i perioder var lite til stede på kontoret¹⁰⁷. De savnet en tydelig leder, og en klargjøring av hva Waage sto for.

Etter hvert ble også forholdet mellom de ansatte problematisk, og det vokste fram et skille mellom dem som satt på oppsigelse og dem som var "tatt inn i varmen". Mellom Waage og kontorsjefen var all kontakt brutt. I følge henne og Gaarder hadde han heller

ikke møter med de ansatte samlet. Slik de så det møtte Waage problemer med total isolasjon, mens Torgersen hadde møtt problemer med mer kontakt og dialog. De opplevde at Waage absolutt ikke var en samarbeidets og dialogens mann overfor de ansatte på kontoret. En ansatt hadde inntrykk av at Waage så på uenighet som et problem, at det klimaet kontoret hadde - med stort rom for uenighet - ble for tøft for ham¹⁰⁸. Jeg intervjuet også en ansatt som skulle fortsette i stillingen, og hun gav uttrykk for at hun ikke oppfattet informasjonen som dårlig, men syntes at det var vanskelig å vurdere dette fordi det hadde vært en spesiell fase med mange oppsigelser¹⁰⁹.

Waage gav uttrykk for at det har vært vanskelig å komme inn som nytt barneombud, og at det har vært en problematisk omstilling. Han mener det ville vært lettere å komme inn nå enn da han begynte. Dette grunngir han med at det er blitt fastslått at det er den som innehar ombudsstillingen som har "styringsretten" over Barneombudet, som han uttrykker det¹¹⁰. Han og de ansatte har arbeidet med en ny personalpolitisk plan, der de vurderer spørsmål om fast stab, flere åremålsstillinger m.m. Ansatte har hevdet at Waage vil vekk fra ordningen med faste fagstillinger, og over til mer prosjektbaserte stillinger. Borgen mener at dette vil svekke kontoret i forhold til ombudet, og følgelig institusjonen i forhold til personen som er barneombud. Kontinuiteten vil bli svakere, og det er fare for "historieløshet"¹¹¹. Det er i allefall på det rene at det gikk svært lang tid før de faste stillingene, der ansatte hadde sagt opp, ble utlyst¹¹². Vikariat eller prosjektstillinger ble heller ikke utlyst, og i Dagbladet 12. desember 1996 (s. 14) ble det oppgitt at 73 % av stillingene ved Barneombudet var engasjementsstillinger. I portrettet i Aftenposten 24. august 1996 (s.16) uttalte Waage at: "mine visjoner er å skape en institusjon som er fleksibel og lett, og ikke fastlåst i min tenkemåte når neste ombud tiltrer". Han ser det som viktig å hindre at det som skjedde da han overtok som barneombud, skal skje igjen¹¹³. I Dagbladet 30. desember 1996 (s. 2) skrev han selv at han ønsket en "prosjektorientert organisasjon" og "mindre saksbehandlerkultur".

Siste del av den offentlige striden rundt Ombudet var knyttet til rapporten om arbeidsmiljøkonfliktene som Arbeidstilsynet påla Barneombudet å utarbeide. 28. november 1996 mottok Arbeidstilsynet en hemmeligstemplet rapport, som Waage selv hadde utarbeidet¹¹⁴. 12. desember 1996 gjorde Dagbladet (s. 14) kjent at Waage nektet sine ansatte - inkludert verneombudet - kopi av rapporten. Verneombudet var blant dem som hadde sagt opp sin stilling. Direktør Leveraas i Arbeidstilsynet mente at det ville være både "klokt og korrekt" å la de ansatte få se rapporten, noe som stortingsrepresentant Sollie (KrF) var enig i (ibid.). Barneombudet ble også kritisert fra flere hold for å unnta rapporten fra offentlighet. Jusprofessor Carl-August Fleischer fastslo

at det skal stilles strenge krav til bruk av unntakshjemmelen i offentlighetsl. § 6.2.a.¹¹⁵. De ansatte hadde i følge ham uansett krav på innsyn etter forvaltningsl. § 18, noe som senere ble bekreftet av en juridisk rådgiver i Arbeidstilsynet. 16. desember fikk så verneombudet endelig lese rapporten, under oppsyn av Waages stedfortreder¹¹⁶. Samme dag uttalte jusprofessor og opphavsmann til barneombudsiden, Anders Bratholm, at han var bekymret for Barneombudet og "frykter at ombudet kan bli en forlenget arm av Barne- og familiedepartementet". Han hadde hatt nær kontakt med Barneombudet både i Flekkøys og Torgersens tid, men etter at Waage overtok hadde han ikke fått tilbakemeldinger, på tross av at han hadde sendt flere brev. 30. desember 1996 redegjorde Waage selv i for sin handlemåte i Dagbladet (s. 2). Han skrev bl.a.:

"I de aller fleste organisasjoner er det et etisk prinsipp at personalkonflikter ikke skal diskuteres i mediene. Generelt handler denne saken om at en ny leder har gått inn i en liten og etablert kultur. Ombudet er en åremålsstilling nettopp for å bringe inn nye ideer og visjoner. Som ny leder ønsket jeg en prosjektorientert organisasjon, mindre saksbehandlerkultur, større uavhengighet i forhold til departement når det gjelder ansettelser og rutiner, og ikke minst, mer direkte kontakt med barn og unge, med fagfolk, sosial- og kulturarbeidere, og med et organisasjonsliv som arbeider for og med barn."

Han viste i denne forbindelse til at Statskonsult hadde kommet til de "samme konklusjoner" i 1992. Dersom Waage henviser til den rapporten som ble utarbeidet av Statskonsult i 1991, er det riktig at det der ble gitt råd om mer prosjektorganisering og mindre saksbehandlerkultur for å tilpasse Barneombudet bedre til Torgersens arbeidsstil, som alt hadde ført til endringer i denne retning for organet (se pkt. 5.2.5.). De andre endringene Waage ønsket å gjennomføre finner jeg derimot ikke igjen som konklusjoner i denne rapporten. Waage avsluttet sitt innlegg slik: "Ombudets profil skal være både kritisk, konstruktiv og kreativ. For at dette skal bli en realitet må barneombudets arbeidsform endres. Det er dette omstillingen handler om". 4. januar 1997 skrev den nylig avgåtte kontorsjefen hos Barneombudet, Marit Egge, en replikk til Waages innlegg (s. 2). Egge skrev bl.a. at "når oppsigelsene fikk offentlig oppmerksomhet hadde det sin årsak i at det ble satt fokus på forhold ved ombudets uavhengighet, legitimitet og faglige grunnlag. Det er derfor ikke noen arbeidskonflikt i vanlig forstand det her er snakk om, men hvordan en statlig etat ivaretar sine oppgaver." Hun reagerte også på at Waage uttalte at han ønsket mindre saksbehandlerkultur og større uavhengighet til departementet. Hun mente at dette bare kunne forstås dithen at han mente Torgersen hadde stått for det motsatte, noe hun tilbakeviste på det sterkeste.

8. mars 1997 holdt Waage i et portrettintervju fast ved at den interne konflikten hos Barneombudet var en personalstrid. Han hevdet at striden nå er lagt i bero, og at kontoret er inne i en positiv utvikling¹¹⁷.

5.3.10. Forholdet mellom Barneombudet og departementet

Spørsmålet om hvorvidt Barneombudet er i ferd med å miste sin uavhengige og kritiske stilling var et sentralt punkt i diskusjonen. Mange av intervjuobjektene mine påpekte at det er svært alvorlig for en institusjon som Barneombudet at tilliten til dets uavhengige stilling svekkes. En ansatt i departementet hevdet derimot at dette kun var påstander, og at det virkelige problemet var at ansatte ville at alt skulle være som før¹¹⁸. Vedkommende stilte seg uforstående til all kritikk om at det er for nært samarbeid mellom departementet og Barneombudet, fordi organene er helt uavhengige av hverandre.

Gjennom intervjuer med to av dem som sa opp stillingene sine har jeg fått et visst innblikk i hva de bygget påstandene på¹¹⁹. De hadde et bestemt inntrykk av at samarbeidet mellom Waage og Barne- og familiedepartementet var tett, og framholdt at dette var noe som ansatte på en liten arbeidsplass instinktivt oppfatter. Ansatte i departementet skal også ha fortalt dem at Waage ofte var å se der. Det ble imidlertid understreket at det er vanskelig å *bevise* at forholdet til departementet er blitt tettere, særlig fordi Waage ikke informerte sine ansatte om hvem han hadde møte med og hva som ble drøftet på disse møtene. Dette var som før beskrevet helt annerledes i det forrige ombudets periode. Inntrykket av sterkere styring fra departementet føres også tilbake til NOU 1995: 26. Flere ansatte hadde inntrykk av at departementet forsøkte å styre evalueringen av Barneombudet (se pkt. 5.3.2). Samtidig understreket flere at de anså det som lite trolig at sentrale medlemmer i utvalget, som Befring og Smith, hadde hatt til hensikt å svekke Ombudet. De stilte imidlertid spørsmål ved hvilken innflytelse departementet hadde hatt gjennom de to sekretærene i utvalget. Tilliten til at dette var en uavhengig evaluering ble ytterligere svekket da departementet prøvde å nekte Ombudet innsyn i delutredninger. Oppfatningene av for tett samarbeid bygget også på at Waage med få unntak har latt være å rette kritikk mot Barne- og familiedepartementet, i allefall offentlig. Det hevdes også at Waage skal ha ringt til departementet for å klare saker¹²⁰. Den kritikken som kommer er rettet mot andre departementer, kommuner osv. Et eksempel er saken om barn i kirkeasyl. I det tilfellet ble det hevdet at Waage ville at kritikken skulle rettes til Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, med den begrunnelse at barna mistet retten til skolegang¹²¹. Gaarder hevdet at dette var uriktig, fordi alle saker som gjelder brudd på FNs barnekonvensjon skal rettes til Barne- og familiedepartementet, som er ansvarlig instans.

Storingsrepresentanter jeg intervjuet understreket at det er viktig at Barneombudet er uavhengig i forhold til departementet. En av dem framhevet også at Ombudet, som et uavhengig organ som kun skal ivareta barns interesser, kan utgjøre et nød- vendig

korrektiv for statsråden, som er nødt til å ta mange hensyn. En representant syntes at det nye ombudet fikk for liten tid før kritikken kom. To av dem mente det er vanskelig å forholde seg til kritikken, fordi det dreide seg om påstander, mens en representant mente kritikken var basert på reelle forhold. Barneombudet hadde ifølge sistnevnte vært usynlig inntil da, og da var det nærliggende å tro at dette skyldtes et for tett forhold til departementet. Representanten hadde inntrykk av at Ombudet vegret seg for å ta ungenes parti når dette gikk imot departementets syn. Vedkommendes klare inntrykk var at Ombudet instrueres fra departementet.

Da departementet valgte Waage som nytt barneombud, var det åpenbart at det plasserte en person i stillingen som høyst sannsynlig ville prøve å gjennomføre forslagene i NOU 1995: 26. Mange intervjuobjekter har pekt på at Barne- og familiedepartementet får stor innflytelse over Barneombudet ved at det plukker ut personen som skal utnevnes til ombud. En ansatt i departementet sa seg enig i at departementet har stor innflytelse gjennom sitt valg av barneombud, men mener dette er ukomplisert, fordi det er den best kvalifiserte søkeren som skal ha jobben¹²². De ansatte ved Barneombudets kontor kom som før nevnt med forslag om at Ombudet skal tilknyttes administrasjonsavdelingen i Barne- og familiedepartementet, og ikke Barne- og ungdomsavdelingen, slik som i dag. De mente at det ville være det riktige, fordi Barneombudet er administrativt og ikke faglig underlagt departementet (se pkt. 5.3.2.). To stortingsrepresentanter fra SV, Jorunn Hageler og Erik Solheim, kom i august 1996 med et forslag om at Stortinget skal utnevne Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet. (Dok. nr.8:108 1995-96). Dette forslaget hadde derimot de fleste av intervjuobjektene klare innvendinger mot. Det ble hevdet at utnevningen av ombud kan bli en politisk prosess der en ender opp med ukontroversielle kompromisskandidater eller en fordeling av vervene mellom partier. Forslaget ble nedstemt i Stortinget, men i debatten ble det sterkt understreket at Barneombudet må ha en uavhengig stilling (St.forh. 1997 27.feb.). Bare SV stemte for forslaget. I debatten i Stortinget uttalte Hageler (SV): "For SV er det viktig at ombudene kan fungere som "vaktbikkjer" overfor departementene, og ikke som underavdelinger, slik mange synes å oppfatte dem i dag. Det er svært uheldig for ombudenes prestisje og rennomè hvis det hersker tvil om deres selvstendige rolle" (ibid. s. 2527). Høyre ønsket på sin side en vurdering av om det i det hele tatt er nødvendig med statlige ombud, og vil i alle tilfelle ha en organisering som gjør uavhengigheten klarere (Innst. S. nr. 107 (1996-97)). FrP støttet dette forslaget.

8. mars 1997 vedgikk Waage i et portrettintervju at Barneombudet er satt noe tilbake, og at bråket har ført til svekket tillit til institusjonen¹²³.

6. ANALYSE

I dette kapittelet skal jeg analysere det empiriske materialet. Først skal jeg drøfte i hvilken grad det har foregått en funksjons- og rolle-endring for Barneombudet, og fastslå om endringene har gjort seg sterkere gjeldende på noen områder enn på andre. Deretter skal jeg forsøke å forklare endringene med utgangspunkt i de tre uavhengige variablene *instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser*. Hver av disse variablene er knyttet til ett av de teoretiske perspektivene, henholdsvis det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet.

6.1. BARNEOMBUDETS FUNKSJONS- OG ROLLE-ENDRING

I kapittel 2 pekte jeg på tre grunnleggende roller som Barneombudet har som forvaltningsorgan, kontrollorgan og interesseorgan. Selv om Barneombudet er et uavhengig organ er det også et forvaltningsorgan med tilknytning til et departement. For et forvaltningsorgan stilles formelle og mer uformelle krav til saksbehandling og til hvilke midler som kan brukes. Som interesseorgan skal Barneombudet ikke være objektiv i sine vurderinger: Ombudet har kun som oppgave å fremme barns interesser, og det forventes at det skal bruke andre midler enn et ordinært forvaltningsorgan. I rollen som kontrollorgan skal Barneombudet kunne kritisere andre organer og kontrollere den forvaltningen det selv er en del av.

Barneombudets funksjon og rolle er et samlebegrep som rommer flere elementer. Både målsettinger, saker, arbeidsform, strategier og forholdet til departementet vil være sentrale elementer. Disse elementene er ikke en fullstendig liste over faktorer som til sammen utgjør Barneombudets funksjon og rolle, som er et svært komplisert studieobjekt. Jeg vurderer det likevel slik at jeg ved å studere endringer på disse områdene, vil kunne gi et relativt dekkende bilde av hvordan Barneombudets samlede funksjon og rolle i samfunnet har endret seg. Nedenfor har jeg satt opp en figur som viser hvilke endringer som kan forventes for de ulike elementene utfra de tre grunnleggende funksjonene eller rollene til Barneombudet.

Figur 2. Endringer som kan forventes utfra Barneombudets grunnleggende funksjoner og roller.

	Grunnleggende funksjoner/ roller		
	interesseorgan	kontrollorgan	forvaltningsorgan
målsettinger	prioritering	ikke-prioritering	ikke-prioritering
saker	prinsippsaker	enkeltsaker	enkeltsaker
arbeidsform	prosjektarbeid	saksbehandling	saksbehandling
hovedstrategi	kritikk	kritikk	samarbeid
forholdet til dep.	uavhengighet	uavhengighet	koordinering

Denne modellen viser såkalte idealtyper, og gir således et forenklet bilde av virkeligheten. Det er for eksempel ikke slik å forstå at et interesseorgan ikke ønsker å samarbeide med andre organer. Men jeg mener at det er grunn til å anta at Ombudet i rollen som interesseorgan vil legge størst vekt på kritikk som hovedstrategi framfor samarbeid. Modellen presenterer analytiske skillelinjer mellom de ulike rollene/ funksjonene, og jeg skal nå grunngi hvorfor jeg har antatt at sammenhengene er som vist i denne modellen.

Målsettinger er neppe det området der forskjellene mellom de ulike funksjonene kommer klarest til uttrykk. Likevel er det grunn til å anta at et forvaltningsorgan vil ha en tendens til å arbeide med de sakene som kommer inn til organet uten selv å foreta klare prioriteringer av hvilke saker det skal arbeides med. Mot dette kan det hevdes at statlige organer er pålagt å utarbeide såkalte virksomhetsplaner der det blant annet skal settes opp målsettinger og gjøres prioriteringer. På tross av denne generelle tendensen til mer bevisst planlegging og prioritering, vil jeg holde fast ved at det er den reaktive behandlingen av innkommende saker som i første rekke kjennetegner et tradisjonelt forvaltningsorgan. Også i rollen som kontrollorgan vil nok Ombudet for en stor del behandle innkommende klager uten å foreta klare prioriteringer. Det ligger likefullt innbakt i ombudsordningen at Ombudet også skal ta opp saker på eget initiativ, og jeg finner grunn til å anta at det i første rekke er i rollen som interesseorgan at Barneombudet prøver å styre sin virksomhet gjennom en prioritering av saker.

Det vil trolig heller ikke være entydige skiller når det gjelder hvilke saker Barneombudet faktisk arbeider med. Det ser likevel ut til at et skille er knyttet til behandling av enkeltsaker kontra prinsippsaker. Jeg følger Kvisbergs (1995: 18) sontring mellom disse sakstypene: Med enkeltsaker menes saker som gjelder ett eller flere bestemte barn, en bestemt skole osv. Med prinsippsaker menes generelle forslag om

lovendringer, retningslinjer, forskningsprosjekter o.l. Jeg antar at funksjonene som forvaltningsorgan, kontrollorgan og interesseorgan vil medføre ulik vektlegging av arbeidet med enkeltsaker i forhold til arbeidet med prinsipp saker. Jeg går ut fra at det er slik at det er i rollene som forvaltningsorgan og kontrollorgan at Ombudet vil arbeide mest med enkeltsaker i form av klager eller andre saker som kommer inn til organet. I egenskap av interesseorgan vil nok også Ombudet arbeide en del med enkelt saker, fordi et ombud også skal ivareta det enkelte barns interesser. Men det vil likevel trolig forsøke å dreie hovedtyngden av virksomheten over mot mer prinsipielle saker.

Det er to arbeidsformer som er sentrale for Barneombudet: saksbehandling og prosjektarbeid. Med saksbehandling menes i denne forbindelse at den enkelte ansatte har sitt definerte saksområde og behandler de sakene som tilhører dette området. Ved prosjektarbeid viskes disse skillene mer ut, og de ansatte arbeider sammen om et prosjekt over en viss periode. Det kan også opprettes særskilte prosjektstillinger, men arbeidsformen er likefullt noe annerledes enn ved tradisjonell saksbehandling. Også når det gjelder arbeidsform er det grunn til å anta at det vil være et skille mellom funksjonene som forvaltningsorgan og kontrollorgan på den ene siden, og funksjonen som interesseorgan på den andre siden. Som forvaltningsorgan og kontrollorgan vil trolig Barneombudet legge hovedvekten på mer tradisjonell saksbehandling, mens interesseorganet kan antas å drive mer med prosjektarbeid.

To hovedstrategier har stått sentralt i Barneombudets arbeid: kritikk og samarbeid. Samlebetegnelsen kritikk vil innbefatte virkemidler som kritiske uttalelser og medieoppslag. Samlebetegnelsen samarbeid vil innbefatte virkemidler som nettverksbygging og diverse former for møter. Det er flere virkemidler som ikke så lett lar seg plassere innenfor disse hovedstrategiene, slik som lobbyvirksomhet. Men dette rokker ikke ved inntrykket av at kritikk og samarbeid er to klare hovedstrategier i Barneombudets arbeid. Jeg vil anta at vektlegging av funksjonene som interesseorgan og kontrollorgan vil medføre at Barneombudet bruker kritikk som hovedstrategi, mens betoning av funksjonen som forvaltningsorgan vil medføre at Ombudet velger samarbeid som hovedstrategi. Mot denne forenklete inndelingen kan det hevdes at også et interesseorgan kan se verdien ved å samarbeide, eller at et forvaltningsorgan ikke nødvendigvis behøver å være opptatt av å samarbeide med andre organer. Likefullt mener jeg at det i praksis vil være slik at Ombudet som interesseorgan vil ha en tendens til å bruke kritikk som hovedstrategi framfor samarbeid. Denne sammenhengen vil kanskje være enda mer åpenbar for funksjonen som kontrollorgan: Kontroll innebærer jo nettopp at kritikkverdige forhold skal avdekkes. Som interesseorgan skal Barneombudet først og fremst fremme barns interesser på områder der disse ikke er godt nok ivaretatt i dag.

Barneombudets forhold til departementet har dels vært kjennetegnet av uavhengighet og dels av koordinering. På den ene siden skal Barneombudet faglig sett ha en helt uavhengig stilling til departementet. For at Barneombudet skal kunne ivareta funksjonene som interesseorgan og kontrollorgan er det viktig at kontakten med departementet ikke blir for tett. Departementet må ta mange hensyn i sine vurderinger. Det skal fremme likestilling og foreldrenes interesse, mens barns interesser kan gå på tvers av voksnes. Barneombudet skal *kun* ta hensyn til barnas interesse, og fungere som en opposent til den offentlige barnepolitikken. Barneombudet må være i stand til å kritisere departementets politikk på lik linje med andre organer. Dersom Barneombudet skal kunne ivareta disse funksjonene kan ikke Ombudet bli for involvert i departementets virksomhet. På den andre siden vil det være behov for en viss koordinering i forhold til departementet, blant annet fordi Barneombudet er et forvaltningsorgan som er underlagt departementet i administrative og økonomiske saker. Det vil også kunne være formålstjenlig med informasjonsutveksling og samarbeid om enkelte prosjekter.

I modellen avtegnes det et gjennomgående mønster med funksjonene som interesseorgan og forvaltningsorgan som to motpoler. Funksjonen som kontrollorgan kommer derimot i en midtposisjon. Når det gjelder faktorene målsettinger, saker og arbeidsform er det åpenbart en sammenheng mellom funksjonene som kontrollorgan og forvaltningsorgan. Dette mønsteret brytes imidlertid når det gjelder strategi og forholdet til departementet, der det trolig vil være slik at funksjonene som kontrollorgan og interesseorgan vil føre til de samme tendensene.

Denne modellen vil nå danne utgangspunkt for analysen av Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Nedenfor skal jeg drøfte hvilke endringer som har skjedd med Barneombudet når det gjelder målsettinger, saker det arbeides med, arbeidsform, strategier, og endring i forholdet til departementet.

6.1.1. Målendring

Barneombudets lovfestede hovedmålsetting om å fremme barns interesser har hele tiden vært overordnet i Ombudets arbeid. Bortsett fra denne hovedmålsettingen står Barneombudet i stor grad fritt til å bestemme hvilke saker det skal arbeide særlig med. Med uttrykket *målendring* menes endringer i intensjonene om hvilke saker Barneombudet skal arbeide med. I denne delen av analysen vil jeg derfor ikke ta for meg målsettinger som at Barneombudet skal bli mer synlig, samarbeide mer med andre organer e.l.

Ut fra mitt materiale får en inntrykk av at Barneombudet i Flekkøys periode ikke foretok noen klar prioritering av saksområder. Riktignok ble det etterhvert formulert noen målsettinger i Barneombudets kapittel i statsbudsjettet, men det var ingen markert prioritering av noen saker framfor andre saker. Barneombudet er i utgangspunktet et svært åpent organ, og i Flekkøys periode behandlet Ombudet de fleste sakene som kom inn til organet uten å gjøre utstrakt bruk av avvisningsadgangen.

Det skjedde en markant endring da Torgersen overtok ombudsstillingen. Alt i sin tiltredelsestale definerte han tre satsningsområder, og gav inntrykk av at han ville styre virksomheten sterkere inn mot disse områdene, særlig barnevernet. Videre ble styringen av Ombudets virksomhet satt mer i system ved innføringen av virksomhetsplaner fra 1991. Satsningsområdene var saker som Ombudet hadde arbeidet med også under Flekkøy - men det nye var at disse sakene skulle prioriteres sterkere enn andre saker.

Waage fulgte ikke Torgersens eksempel. Han ville ikke angi klart definerte satsningsområder da han tiltrådte stillingen. Det ser ut til at formulering av satsningsområder har vært en mer langvarig prosess for ham enn det var for det forrige ombudet. I mitt intervju med ham i november 1996 kunne han imidlertid peke på enkelte saksområder som Ombudet ville arbeide særlig med. To av områdene har ikke vært definert som satsningsområder tidligere, men har vært en del av Barneombudets virksomhet. De to andre områdene var satsningsområder også i Torgersens periode. Det er for tidlig å si noe bestemt om målendringer i denne ombudsperioden i forhold til Torgersens periode, men det ser ut til at Ombudet fortsatt foretar prioriteringer av noen saksområder framfor andre. Waage har også uttalt at han vil at Barneombudet skal prioritere arbeid med prinsippsaker sterkere i forhold til arbeid med enkeltsaker. Men dette har vært en uttalt målsetting i alle ombudsperiodene, og derfor er det ikke nærliggende å se på dette som noen endring, selv om det nye ombudet kanskje gir mer høylytt uttrykk for denne målsettingen enn de tidligere ombudene.

Det kan konkluderes med at det ikke har vært gjennomgripende endringer i målsettingenes innhold. Endringen på dette området består først og fremst i en mer eksplisitt formulering av satsningsområder. Det ser ut til at Barneombudet ønsker å foreta en klarere prioritering av hvilke saker det skal arbeides med. Denne endringen kom da Torgersen tok over som barneombud og ble forsterket ved innføringen av virksomhetsplanlegging. Endringen kan indikere at rollene som forvaltningsorgan og kontrollorgan er blitt nedtonet noe til fordel for funksjonen som interesseorgan. Barneombudet

ønsker ikke lenger bare å arbeide med de sakene som kommer inn til organet, men vil selv styre virksomheten inn mot prioriterte saksområder.

6.1.2. Saksendring

Alt i Barneombudets første år utkrystalliserte det seg hovedgrupper av sakstemaer som siden har vært sentrale i Ombudets virksomhet. Mange gjengangersaker ser ut til å være karakteristisk for Barneombudet. Den største sakskategorien har vært saker om familiens situasjon. Etterhvert har en annen sakskategori blitt omtrent like stor - sakene om barn i spesielle livssituasjoner, som blant annet omfatter barnevernssakene. I Torgersens periode var dette saksområdet et tyngdepunkt i Barneombudets arbeid. Sett fra utsiden virker det ikke som om barnevernssakene har en like sentral plass i Ombudets arbeid under Waages ledelse. Dette kan neppe begrunnes i at det ikke er behov for fortsatt satsning på dette området. Barnevernsbudsjettet ble drastisk kuttet i statsbudsjettet for 1997¹²⁴, og det rapporteres om at antall henvendelser til barnevernet stadig øker¹²⁵. "Mappebarna" skal visstnok være i ferd med å dukke opp igjen. Samlet sett ser det likefullt ut til at det er kontinuitet mer enn endring som kjennetegner innholdet i sakene. Det samme gjelder Barneombudets holdninger og standpunkter i saker. I samfunnet er det langt fra enighet i mange saker som angår barn, slik som barnehagespørsmålet. Det ser imidlertid ut til å være en klar linje i Barneombudets standpunkter i slike typiske konfliktsaker. Et nytt ombud er ikke bundet av Barneombudets tidligere avgjørelser, så det er grunn til å anta at de ulike ombudene har hatt et visst slektskap i holdninger.

Barneombudet har hele tiden uttalt at det har ønsket å prioritere arbeid med prinsippsaker sterkere i forhold til arbeid med enkeltsaker. Det har også blitt hevdet at det etterhvert har blitt brukt mer *tid* til prinsippsakene, og det er dette som må være det vesentlige, ikke antall saker i de ulike kategoriene. Når enkeltsakenes andel av det totale antall saker lå på bortimot 90% i Flekkøys periode, er dette likevel et uttrykk for at store deler av Ombudets virksomhet har vært rettet mot enkeltsaker. Barneombudet opplever det tydelig som et klart problem at så mye av arbeidet blir viet enkeltsaker, men det ser ikke ut til at organet er i stand til å styre virksomheten over til arbeid med mer prinsipielle saker i den grad det selv ønsker. Selv om Waage enda tydeligere enn de andre barneombudene har sagt at det bør arbeides mindre med enkeltsaker, har også han kommet med uttalelser i slike saker. Likefullt er det en tendens til at Barneombudet med tiden vier mer tid til arbeidet mer prinsippsaker.

Når en ser på hvilke saker Barneombudet har arbeidet med, sitter en altså igjen med et inntrykk av kontinuitet snarere enn av endring. Den saksendringen som er tyde- ligst er

den gradvise utviklingen i retning av større vekt på prinsipielle saker framfor enkeltsaker. Denne endringen kan indikere at Barneombudet fjerner seg noe fra rollene som forvaltningsorgan og kontrollorgan, roller som forbindes mest med behandling av enkeltsaker.

6.1.3. Endring i arbeidsform

I Flekkøys periode holdt Barneombudet seg mest til tradisjonell saksbehandling - en arbeidsform som er typisk for forvaltningsorganer og kontrollorganer. Under Torgersen begynte Ombudet så å gå mer over til en mer aktivistisk og prosjektrettet arbeidsform, altså en arbeidsform som er mest egnet til å fremme funksjonen som interesseorgan. Endringene i arbeidsform har også vist seg i endringer i stillingsstrukturen hos Barne- ombudet. Opprinnelig var det en klar saksbehandlerstruktur der en ansatt hadde ansvaret for sakene på et avgrenset området. I Torgersens periode ble denne strukturen etterhvert supplert med flere prosjektbaserte, midlertidige stillinger. Waage har uttalt at han ønsker en utvikling der Ombudet går enda lenger bort fra en struktur med faste saksbehandlerstillinger, og over til en prosjektstruktur. Dette mener han vil skape en mer fleksibel organisasjon og gjøre det lettere for et nytt ombud å foreta endringer i organet. Ombudets arbeidsform kan derimot virke mindre aktivistisk i dag enn under Torgersens ledelse. Barneombudet er ikke så raskt til å komme med utspill i saker som kommer opp i samfunnsdebatten.

Det kan altså konkluderes med at Barneombudet har beveget seg vekk fra ren saksbehandling og over til en mer aktivistisk og prosjektrettet arbeidsform, selv om begge arbeidsformer fortsatt brukes i organet. Denne endringen kan indikere at Barneombudet fjerner seg noe fra rollene som forvaltningsorgan og kontrollorgan, mens rollen som interesseorgan blir mer vektlagt.

6.1.4. Strategiendring

To hovedstrategier i Barneombudets arbeid har vært kritikk og samarbeid. Disse strategiene har levd side om side i alle ombudsperiodene, men tyngdefordelingen har vært noe forskjellig. Begge de to første ombudene hadde et utstrakt samarbeid med andre organer og fagmiljøer, men de brukte ofte kritikk som virkemiddel. Forskjellen var at kritikken ble mer høylytt og skarpt formulert i Torgersens periode. Flekkøy uttalte på sin side at hun ikke ville valgt å gå til det skritt å anmelde kommuner i "mappebarnsaken".

Media er et virkemiddel som er nært forbundet med den kritiske strategien. Det er gjennomgående slik at kritiske utspill vil ha lettere for å få medieoppslag. Mediefokuseringen var klart sterkest i Torgersens ombudsperiode. Det har vært vanskeligere for de to andre ombudene å oppnå mediedekning og dermed synlighet. Barneombudet hadde få medieoppslag i Waages første måneder som ombud, men det ble tydelig flere etter debatten rundt Ombudet høsten 1996. Waage har likefullt gitt uttrykk for at han ønsker å nedtone både personfokuseringen og mediedekningen noe. Det har også vært endringer i bruken av andre virkemidler. Flekkøy reiste mer rundt i landet enn det de to andre ombudene har gjort, og hun la mer vekt på arbeidet med høringsuttalelser. Generelt er det likevel slik at Barneombudet gjennom årene har fått et bredere utvalg av virkemidler så som lobbyvirksomhet, høringer, seminarer og rundebordskonferanser.

Waage har stadig gitt uttrykk for at han vil at Barneombudet skal ha samarbeid som hovedstrategi og være mindre kritisk. Dette var også et sentralt budskap i evalueringen av Barneombudet (NOU 1995: 26). Waage vil heller oppmuntre og dyrke fram det positive. Det kan diskuteres hvorvidt denne strategiendringen har fått gjennomslag i Barneombudets faktiske arbeid. En kan ikke i utgangspunktet sette likhetstegn mellom endringene som foreslås i NOU 1995: 26 og Waages faktiske virke som barneombud, selv om han satt i evalueringsutvalget. En kan heller ikke sette likhetstegn mellom Waages uttalelser om hvordan han ønsker at Ombudet skal arbeide, og hvordan institusjonen faktisk arbeider. For det første kan det være et klart skille mellom en persons intensjoner og faktiske handlinger. For det andre er Barneombudet et organ med mer enn 10 ansatte, hvorav flere har vært klart uenige i sentrale forslag og vurderinger i NOU 1995: 26, og dessuten vært svært kritiske til Waages arbeidsform. Mitt inntrykk er at samarbeid spiller en større rolle i Barneombudets strategi nå enn tidligere. Særlig var dette tydelig i starten av Waages ombudsperiode. Etter diskusjonen rundt Barneombudets rolle høsten 1996, har imidlertid Ombudet igjen begynt å komme med flere kritiske utspill. Forskjellen fra tidligere er først og fremst at offentlig kritikk ikke blir rettet mot Barne- og familiedepartementet.

Det kan altså slås fast at det har vært betydelige endringer i Barneombudets strategi. Utad kan det likevel ha blitt skapt inntrykk av at endringene har vært større enn de i virkeligheten har vært. Ombudet la stor vekt på samarbeid med andre instanser også under de to første ombudene, men dette samarbeidet var ikke så synlig utad. Waage har derimot gang på gang uttalt offentlig at samarbeid skal være den sentrale arbeidsformen for Barneombudet. Det skapes inntrykk av at samarbeid er blitt gjort til et overordnet prinsipp for Ombudet, mens dette ikke var tilfellet under de to første ombudene. Denne endringen kan indikere at Barneombudet fjerner seg noe fra rollene som interesseorgan og kontrollorgan.

6.1.5. Endring i forholdet til departementet

Barneombudets forhold til det overordnede departementet har dels vært kjennetegnet av uavhengighet og dels av koordinering. Det er tydelig at forholdet tidvis har vært preget av konflikter og en noe uklar rolledeling både i Flekkøys og Torgersens ombudsperiode. Men selv om forholdet i perioder har vært anstrengt, er det på det rene at det gjennomgående har vært et bra samarbeid på saksbehandlernivå mellom ansatte i departementet og ansatte hos Barneombudet. Kvisberg (1995: 63) forteller også at ombudet flere ganger har mottatt henvendelser fra underordnede tjenestemenn i forvaltningen som ikke har nådd fram med en sak tjenestevei. I Flekkøys første år som ombud var forholdet til departementet preget av at den sittende Regjering ikke ville at Barneombudet skulle opprettes og opprinnelig hadde lovet å nedlegge Ombudet. Barneombudet hadde inntrykk av at det ble lavt prioritert i departementet, og det var liten kontakt og samarbeid mellom de to organene. Barneombudet ble i Flekkøys periode tidvis beskyldt for å ha en for fri stilling i forhold til den borgerlige Regjering, og forholdet til AP-regjeringen var heller ikke uproblematisk.

Torgersen ble håndplukket av to statsråder som ville at han skulle gjøre Barneombudet mer synlig. Men det var uenighet som kom til å kjennetegne forholdet mellom Barneombudet og departementet i hans periode - uavhengig av Regjeringens partifarge. Forholdet ble mer anstrengt etter at Barne- og familiedepartementet ble opprettet i 1991, særlig i Bergets statsrådstitid. Departementet måtte tåle sterk kritikk fra Ombudet, og en del konfliktsituasjoner oppsto. Barneombudet hadde inntrykk av at departementet, særlig Barne- og ungdomsavdelingen, prøvde å styre Ombudet i sterkere grad enn det før hadde gjort.

Sett fra utsiden er det åpenbart at forholdet mellom Barneombudet og departementet har endret seg noe etter at Waage overtok ombudsstillingen. Barneombudet har etter det jeg kan se ikke rettet kritikk mot departementet i offentlig form. Waage har også uttalt at han er fornøyd med Regjeringens politikk på barneområdet, og han mener at samarbeid bør prege forholdet til departementet. Tre ansatte hos Barneombudet valgte imidlertid å si opp sine stillinger blant annet fordi de mente at Barneombudet var i ferd med å miste sin uavhengighet i forhold til departementet. På bakgrunn av den informasjon jeg sitter inne med virker det som om det spenningsforholdet som var mellom Barneombudet og departementet under de to første ombudene er forsvunnet, og blitt erstattet med koordinering i form av enighet og samarbeid. Denne endringen kan indikere at Barneombudet fjerner seg noe fra rollene som interesseorgan og kontrollorgan, mens rollen som forvaltningsorgan blir sterkere vektlagt.

6.1.6. Andre endringer

Jeg skal nevne et par endringer til, som er vesentlige, men som faller noe utenfor de nevnte kategoriene. En framtreddende endring gjelder henvendelsene til Barneombudet. Samlet sett økte antall henvendelser sterkt under begge de to første ombudene, selv om det var tilbakegang enkelte år. Økningen i antall henvendelser akselererte voldsomt da Torgersen overtok ombudsstillingen. Andelen henvendelser som kom fra barn var også betydelig høyere i Torgersens periode enn det som hadde vært tilfellet under Flekkøy. Denne andelen falt imidlertid igjen mot slutten av Torgersens periode. Jeg har ikke tall som viser utviklingen etter at Waage overtok ombudsstillingen.

Den gradvis svekkede stillingen til Barneombudets Råd bør også nevnes. Organet hadde en legitimerende funksjon for Ombudet de første årene, men etterhvert som denne funksjonen ble mindre viktig ble det åpenbart at det var vanskelig å bruke Rådet på en meningsfull måte. Det fungerte ikke som det korrektivet det var tenkt å være. Ordningen var tungrodd, og preget av liten aktiv innsats fra Rådets side. På tross av en rekke omorganiseringsforsøk lyktes det ikke å få Rådet til å fungere. Til slutt var det kun et "sovende" organ. Barneombudet valgte isteden å søke råd hos frivillige organisasjoner og fagmiljøer gjennom høringer og rundebordskonferanser av mer uformell art. Derfor ble det gjennom en lovendring avgjort at Barneombudet selv skulle bestemme om det ønsket å oppnevne et råd. I praksis betydde dette at rådsordningen ble nedlagt på slutten av Torgersens periode. Waage har hittil heller ikke valgt å oppnevne et råd, selv om han sier han er åpen for at en rådsordning igjen kan bli aktuell.

6.1.7. Oppsummerende drøfting

Det kan konkluderes med at Barneombudet har gjennomgått en viss funksjons- og rolle-endring fra det ble opprettet i 1981 og fram til i dag. Det er enkelte endringer på alle de områdene jeg har drøftet her. Men de mer dyptgripende endringene gjelder strategivalg og endring i forholdet til departementet. Når det gjelder målsettinger og saker er det derimot stabilitet mer enn endring som er hovedinntrykket.

De tre hovedfunksjonene til Barneombudet - interesseorgan, kontrollorgan og forvaltningsorgan - har stått sentralt i denne delen av analysen. Alle disse rollene eller funksjonene opptrer side om side i Barneombudets virksomhet under de tre ulike ombudene. Det er ikke slik at det er en entydig tendens i utviklingen, f.eks. fra rollen som interesseorgan i retning av rollen som forvaltningsorgan. Barneombudets funksjons- og rolle-endring er kompleks, og det er når en studerer de enkelte elementene at endringene blir tydelige. Slik jeg ser det vil de ulike endringene kunne ha ulik innvirkning på hovedfunksjonene interesseorgan, kontrollorgan og forvaltningsorgan. Tendensene på de områdene jeg har studert gir grovt sett et todelt bilde:

Figur 3. Barneombudets funksjons- og rolle-endring: To hovedtendenser i utviklingen.

Tendens 1:

	forvaltningsorgan/ kontrollorgan	à	interesseorgan
målendring	ikke-prioritering	à	prioritering
saksendring	enkeltsaker	à	prinsippsaker
endring i arbeidsform	saksbehandling	à	prosjektarbeid

Tendens 2:

	interesseorgan/ kontrollorgan	à	forvaltningsorgan
strategiendring	kritikk	à	samarbeid
endring i forholdet til departementet	uavhengighet	à	koordinering

Den første hovedtendensen er at Barneombudet beveger seg noe bort fra rollen som forvaltningsorgan/ kontrollorgan og i retning av rollen som interesseorgan. Denne tendensen gjelder endringer i målsettinger, saker og arbeidsform. Men det må understrekes at det er tale om tendenser. Fortsatt arbeider Barneombudet mye med saker som ikke er særskilt prioritert og med enkeltsaker, og en viktig del av arbeidsformen er fremdeles tradisjonell saksbehandling. Men endringene går likefullt i den omvendte retningen - mot klarere prioritering av saker, mer arbeid med prinsippsaker og mer prosjektarbeid. Disse endringene har røtter helt tilbake til Flekkøys ombudsperiode, men skjøt større fart etter det første ombudsskiftet.

Den andre hovedtendensen står faktisk i motsetning til den første tendensen. Denne tendensen består nemlig i at Barneombudet beveger seg noe bort fra rollen som interesseorgan/ kontrollorgan og i retning av rollen som forvaltningsorgan. Denne tendensen gjelder endringene i strategi og i forholdet til departementet. Igjen må det understrekes at det er tale om tendenser, fordi kritikk og uavhengighet fortsatt er viktige elementer i Barneombudets funksjon og rolle. Men etter at Waage overtok som ombud har samarbeid fått en langt mer sentral plass i Barneombudets strategi og koordinering er blitt mer framtrædende i forholdet til departementet.

Konklusjonen blir altså at Barneombudet delvis beveger seg i retning av rollen som interesseorgan og delvis i retning av rollen som forvaltningsorgan. Rollen som kontrollorgan ser ut til å bli svekket på alle områdene. Dette betyr ikke at denne rollen ikke lenger er sentral i Barneombudets arbeid, det betyr bare at det er tendenser i Barneombudets funksjons- og rolle-endring som kan svekke denne rollen i forhold til de andre rollene.

Det kan synes som et paradoks at det er to motstridende tendenser i utviklingen. Utfra kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet er dette funnet snarere som forventet. Barneombudets grunnleggende funksjon og rolle er sammensatt, det skal både fungere som forvaltningsorgan, kontrollorgan og interesseorgan. Disse rollene kan foreskrive ulike valg når det gjelder målsettinger, saker, arbeidsform, strategi og når det gjelder forholdet til departementet. De tilsynelatende motstridende tendensene i funksjons- og rolle-endringen vil i følge kulturperspektivet kunne gjøre Barneombudet i stand til å oppfylle de ulike rollene. Tendensen når det gjelder målsettinger, saker og arbeidsform vil kunne svekke rollen som forvaltningsorgan og styrke rollen som interesseorgan. Tendensen for endringene i strategier og i forholdet til departementet vil på den annen side kunne svekke rollen som interesseorgan og styrke rollen som forvaltningsorgan, slik at forholdet mellom rollene forblir noenlunde balansert.

Omgivelsesperspektivet vil tolke disse motstridende tendensene som forsøk på å tilfredsstille inkonsistente forventninger i Barneombudets institusjonelle omgivelser. Et slik resonnement finnes blant annet hos Brunsson (1991), men kan også føres helt tilbake til Dahl Jacobsens klassiske artikkel fra 1960 som pekte på kryssende forventninger og rollekonflikter som møter tjenestemenn. Barneombudet kan tilfredsstille forventningene ved at ulike forventninger reflekteres gjennom endringer i forskjellige elementer i organets funksjon og rolle. Noen endringer, f.eks. i forholdet til departementet, reflekterer forventninger til rollen som forvaltningsorgan, mens andre endringer, f.eks. i arbeidsform, reflekterer forventninger til rollen som forvaltningsorgan. Endringene vil således være uttrykk for en slags dekopling, som gjør det mulig for Barneombudet å tilfredsstille de inkonsistente forventningene i omgivelsene (Brunsson 1989; jf. Røvik 1992).

Selv om begge de to tendensene er framtreddende i Barneombudets funksjons- og rolle-endring i dag, er det likevel et klart tidsmessig skille mellom dem. Den første tendensen kan føres tilbake til det første ombudsskiftet, mens den andre endrings-tendensen begynte å gjøre seg gjeldende rundt det siste ombudsskiftet. Det er vanskelig

å forutsi om den første tendensen vil avta utover i denne ombudsperiodene, men dersom den gjør det kan dette være et eksempel på det som March & Olsen (1989) kaller syklisk endring. I følge dem er institusjonell utvikling "characterized by sequential attention to these mutually conflicting desires, rather than the reconciliation of them or the development of conflicting trade-off's among them" (ibid. s. 134-135). Sykluser i Barneombudets funksjons- og rolle-endring vil således kunne være uttrykk for sekvensiell oppmerksomhet rundt rollene som forvaltningsorgan, kontrollorgan og interesseorgan.

Jeg skal nå se på hvordan de teoretiske perspektivenes antakelser stemmer overens med *omfanget* av den funksjons- og rolle-endringen jeg har registrert hos Barneombudet. De teoretiske perspektivene vil i første rekke være en del av analysen av årsakene bak Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Perspektivene har imidlertid også ulike antakelser om i hvilken grad organisasjoner endrer seg.

Figur 4. De teoretiske perspektivenes antakelser om omfanget av Barneombudets funksjons- og rolle-endring.

Det instrumentelle perspektivet:	Kulturperspektivet:	Omgivelsesperspektivet:
omfattende endring	liten, svært gradvis endring	"symbolsk" endring

Ut fra det instrumentelle perspektivet hevdes det at organisasjoner kan endres i den grad som anses formålstjenlig, og at endringene derfor kan være omfattende. Ut fra kulturperspektivet antas det derimot at organisasjoner kjennetegnes av stabilitet. De små endringene som skjer vokser fram svært gradvis. Ut fra omgivelsesperspektivet hevdes det på sin side at endringer som tilsynelatende kan virke omfattende, vil begrense seg til det mer symbolske plan uten å få reelle effekter på den faktiske atferden i organisasjonen.

Det instrumentelle perspektivets antakelse om at det har skjedd betydelige endringer i Barneombudets funksjon og rolle får støtte i det empiriske materialet, særlig når det gjelder viktige elementer som strategi og forholdet til departementet. Ut fra dette perspektivet kan forklaringen på at endringene ikke har vært større simpelthen være at det ikke har vært behov for mer omfattende endringer. Når det gjelder Barneombudets målsettinger og saker kan imidlertid kulturperspektivets antakelse om stabilitet langt på vei gis medhold. Endringene er heller små på disse områdene. Samtlige endringer kan dessuten oppfattes som tendenser snarere enn som klare endringer. Det kan synes som

om endringene utad har blitt framstilt som større enn de i virkeligheten er, og slik sett kan det også gis støtte til omgivelsesperspektivets antakelse om "symbolsk" endring. De stadige uttalelsene fra Barneombudet om at det skal arbeide mindre med enkeltsaker til fordel for prinsipp saker kan være et eksempel på det som Brunsson (1991) kaller dekopling. Barneombudet gir inntrykk av at det gjør noe for å endre tilstanden, det uttrykker intensjoner om handling. I praksis skjer det relativt lite. Det har også vært vanskelig å få virksomhetsplanleggingen til å fungere, men det kan symbolsk sett være viktig for Barneombudet å si til omverdenen at det utarbeider en virksomhetsplan (jf. Christensen 1991). Jeg har forøvrig allerede vært inne på at en utad kan få inntrykk av at strategiendringen har vært større enn den reelt sett har vært, fordi Waage utad har sagt mye tydeligere enn de forrige ombudene at Barneombudet skal samarbeide med andre instanser. Barneombudet hadde jo et utstrakt samarbeid med andre instanser også tidligere. I tillegg har Waage gang på gang gjentatt at Barneombudet skal satse mer på dialog og oppmuntring istedenfor kritikk. I praksis ser en at Barneombudet fortsatt bruker kritikk som virkemiddel.

De teoretiske perspektivene byr altså på ulike fortolkninger av og framhever forskjellige elementer i Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. En kan ikke konkludere med at ett perspektiv gir en riktigere analyse enn et annet perspektiv. Det er snarere slik at de teoretiske perspektivene utfyller hverandre og sammen bidrar til å gi et mer helhetlig bilde av omfanget av Barneombudets funksjons- og rolle-endring.

6.2. Årsaker til Barneombudets funksjons- og rolle-endring

Jeg skal nå forsøke å peke på årsaker til at Barneombudets funksjon og rolle har endret seg. Jeg tar utgangspunkt i de tre uavhengige variablene *instrumentell ledelse*, *institusjonell historie og kultur* og *institusjonelle omgivelser*. Hver av disse variablene er knyttet til ett av de teoretiske perspektivene som jeg gjorde rede for i kapittel 3, henholdsvis det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet. Analysen vil vise i hvilken grad disse variablene kan forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess.

6.2.1. Instrumentell ledelse

Ut fra det instrumentelle perspektivet antas det at ombudsskiftene er årsaken til Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Det antas at ombudet utøver et instrumentelt lederskap overfor organet. Et slik lederskap vil for eksempel være forskjellig fra et karismatisk lederskap, som vil være avhengig av rent personlige egenskaper til lederen. En må regne med at også karismatisk lederskap kan ha betydning for Barneombudet,

og jeg vil være åpen for funn som måtte peke i den retningen, men slike funn omtales i så fall i punktet om andre forklaringer (pkt.7.1.). Det instrumentelle lederskapet er målrettet: det forutsetter at de endringene som ombudet velger å gjennomføre har grunnlag i en rasjonell analyse av hva som vil være best for organet i den situasjonen det befinner seg i. Utfra det instrumentelle perspektivet antas det at ombudet vil ha klar styring med organet, og det forventes det at et nytt ombud vil gjennomføre de funksjons- og rolle-endringer som han/ hun mener er nødvendige for Barneombudet.

I kapittel 3 slo jeg fast at handlingsrommet for et nytt ombud i utgangspunktet vil være relativt stort, og at forholdene ligger til rette for lederstyrt endring. Barne- ombudet er et lite og ledersentrert organ, det er uavhengig, lite av virksomheten er regelstyrt og et nytt ombud er ikke bundet av praksisen til tidligere ombud. Nå skal jeg drøfte i hvilken grad instrumentell ledelse er årsaken bak Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Dette vil jeg blant annet kunne vurdere ved å studere om de ulike endringene tidsmessig faller sammen med ombudsskiftene. Jeg skal nedenfor ta for meg de forskjellige endringene jeg har registrert, og se om de kan føres tilbake til ombudsskiftene.

Målendringen som består i at Barneombudet prioriterer klarere hvilke saker det skal arbeides med, er klart knyttet til det første ombudsskiftet. Skiftet kom alt i tildelsestalen der Torgersen formulerte sine tre satsningsområder. Selv om en kan se forløpere til denne endringen på slutten av Flekkøys periode, synes det åpenbart at den nye praksisen med definering av satsningsområder er nært knyttet til ombudsskiftet. Den klarere styringen av Barneombudets virksomhet ble senere satt i system gjennom innføringen av såkalt virksomhetsplanlegging.

Saksendringen som ble registrert er en sterkere vektlegging av arbeidet med prinsipp saker framfor enkeltsaker. Denne endringen er det vanskeligere å føre tilbake til ombudsskiftet. Det er snarere tale om en tendens i utviklingen gjennom alle ombudsperiodene. Riktignok uttaler Waage tydeligere enn de tidligere ombudene at Barneombudet nå skal arbeide mer med prinsipielle saker, men det gjenstår å se om tyngdeforholdet mellom enkeltsaker og prinsipp saker blir så mye annerledes enn tidligere.

Endringen i arbeidsform i retning av mer prosjektarbeid har til gjengjeld klar tilknytning til det første ombudsskiftet. Torgersen ønsket mindre tradisjonell saksbehandling til fordel for mer prosjektarbeid og en mer aktivistisk arbeidsform. Denne endringen møtte noe motstand fra de ansatte som var vant til mer rendyrket saksbe-

handling. Selv om Barneombudet kom til å videreføre en saksbehandlingsorientert arbeidsform, er det likevel på det rene at det nye ombudet fikk gjennomslag for mer bruk av prosjektarbeid. Det kan virke som om ombudet i utgangspunktet hadde ønsket større endring i arbeidsformen enn det faktisk ble, men dette trenger ikke å bryte med det syn at det var ombudet som styrte endringen. Ombudet kan rett og slett ha blitt overbevist av de ansatte om at det var riktig å fortsette med noe tradisjonell saksbehandling ved siden av den økte satsingen på prosjektarbeid.

Barneombudets strategiendring er også knyttet til ombudsskiftene. Selv om Torgersen og Flekkøy hadde kritikk som hovedstrategi, er det klare forskjeller i deres bruk av virkemidler - særlig media. I Flekkøys periode var ikke mediedekningen så stor som ønsket, men hun var ikke villig til å gå på akkord med kravet til seriøsitet. Hun mente at et medievennlig språk kunne skade Barneombudets omdømme. Disse vurderingene synes rasjonelle utfra den situasjonen Barneombudet befant seg i under oppbyggingsfasen. På bakgrunn av den sterke striden rundt opprettelsen av Barneombudet fant Flekkøy det helt påkrevd å bygge opp organet på en tillitvekkende måte. Ombudet skulle arbeide grundig og seriøst, og holde seg innenfor de formelle rammene som var satt gjennom lov og instruks.

Da Torgersen overtok som ombud var situasjonen endret på flere punkter. Barneombudet var da trygt etablert, og den største utfordringen besto i å gjøre ombudet bedre kjent, og å få barn og unge til å bruke ombudet mer. Samfunnsendringer hadde gjort media til et viktigere maktinstrument enn før. Torgersen hadde som en klar målsetting å gjøre Barneombudet mer synlig, og han kom til å bruke media svært aktivt. Kritikken ble skarpere formulert enn i Flekkøys periode. I "mappe-barn"-saken er det tydelig at lederskiftet hadde betydning for organets strategivalg, i og med at Flekkøy uttalte at hun ikke ville valgt å anmelde kommuner.

Den mest markante strategiendringen er likevel knyttet til det siste ombudsskiftet. Waage vil at Barneombudet skal være mindre opptatt av kritikk og heller samarbeide med andre organer for å fremme barns interesser. Barneombudet hadde et utstrakt samarbeid med andre også under de to forrige ombudenes ledelse, men det er på det rene at det er et tydelig omslag i strategien etter at Waage overtok som ombud. Endringene i Waages periode må sees i sammenheng med evalueringen av Barneombudet. Waage var som kjent medlem av utvalget som sto bak NOU 1995: 26. Dette ombudet bygget altså tydelig sine vurderinger på en analyse av hvordan Barneombudet kunne oppfylle sine mål på en bedre måte. Evalueringen inneholdt ingen dissenser fra noe utvalsmedlem, så det er ingen holdepunkter for å anta at Waage var uenig i

konklusjonene i evalueringen. Formelt sett var denne evalueringen imidlertid ikke bindende for Ombudet, så det ville være opp til Barneombudet å bestemme over sin egen strategi. Men Waage har som barneombud gjentatte ganger uttalt at han ønsker endringer i samsvar med vurderingene og forslagene i NOU 1995: 26. Det er da også på det rene at disse endringen har vist seg i Barneombudets faktiske arbeid. Ombudet har inntatt en klart lavere medieprofil, selv om media fortsatt blir brukt som virkemiddel. Barneombudet kritiserer fortsatt andre organer, men kritikken er ikke så skarp som tidligere og konfliktnivået er tydelig lavere. Det nye ombudet legger stor vekt på å samarbeide med et nettverk av aktører på barneområdet. Det har således skjedd klare endringer i Barneombudets strategi etter at Waage overtok ombudsstillingen, kanskje ikke fundamentale endringer, men tydelige justeringer i den retningen som evalueringen la opp til. Disse endringene har blitt gjennomført på tross av sterk motstand fra store deler av staben og flere oppsigelser i protest mot endringene. Dette viser betydningen av ombudets ledelse. Waage uttaler at det nå er blitt slått fast at det er ombudet som har styringsretten i organet, og at det vil bli lettere for et nytt ombud å overta etter ham. Dersom dette er tilfellet, kan ombudet ha fått en klarere lederrolle enn tidligere. Ansatte hevdet imidlertid at Waage var en svak og uklar leder for organet. Det er mulig at han er blitt en klarere leder etterhvert, men utad er han klart en utydeligere leder enn de to første ombudene. Noe av dette inntrykket kan imidlertid skyldes at flere av de andre ansatte nå representerer Barneombudet i media, noe som bl.a. ble foreslått i NOU 1995: 26 og som de ansatte støttet opp om. Uansett ser det ut til at det siste ombudsskiftet er en svært sentral forklaringsfaktor bak de endringene som har skjedd med Barneombudet det siste året. Ombudet ville neppe gjennomført endringsforslagene i NOU 1995: 26 dersom Torgersen fortsatt var leder.

De mest markante endringene i forholdet til departementet er også knyttet til det siste ombudsskiftet. Barneombudet opptrådte som et klart uavhengig organ under de to første ombudenes ledelse. Det var relativt liten kontakt mellom departementet og Barneombudet, og møtene dreide seg for det meste om informasjonsutveksling ved siden av administrative og økonomiske saker. Barneombudet rettet i flere tilfeller kritikk mot eller sa seg uenig i forslag fra departementet/ Regjeringen. I Waages ombudsperiode har det derimot blitt stilt spørsmål ved Barneombudets uavhengighet i forhold til departementet. En kan ikke utelukke at dette kun dreier seg om beskyldninger som mangler rot i virkeligheten. Barneombudet har formelt sett en like fri stilling som før, og i Ot.prp. nr. 40 (1996-97) understrekes nettopp betydningen av Barneombudets uavhengighet. De ansatte som valgte å si opp sine stillinger mente derimot at det nye ombudet hadde et for tett forhold til departementet og at han unnlot å rette kritikk mot departementets politikk. Waage har også selv uttalt at han er fornøyd med Regje-

ringens politikk på barneområdet, og han mener at samarbeid bør prege forholdet til departementet. Ombudet retter ikke lenger offentlig kritikk mot departementet/Regjeringens politikk, og forholdet er blitt mer preget av samarbeid og koordinering. Det kan diskuteres hvor omfattende denne endringen i forholdet til departementet er, men endringen ser i alle tilfelle ut til å være nært knyttet til ombudsskiftet.

Det er tydelig at en del av Barneombudets funksjons- og rolle-endringer faller sammen med ombudsskiftene. Alle ombudene har hatt bestemte meninger om hvordan Barneombudet skulle fungere og hvilke endringer som burde gjennomføres. Endringene i målsettinger og arbeidsform kan tidfestes til det første ombudsskiftet. Da var Barneombudet et trygt etablert organ som først og fremst trengte større synlighet. Som en konsekvens av dette skjedde det en styrking av rollen som interesseorgan og en svekkelse av rollen som forvaltningsorgan. Strategiendringen og endringen i forholdet til departementet kan derimot tidfestes til det andre ombudsskiftet. Det nye ombudet hevdet at Barneombudet burde bli mindre kritisk og legge mer vekt på samarbeid, også med departementet. Konsekvensen av denne endringen er en svekkelse av rollen som interesseorgan/ kontrollorgan og en styrking av rollen som forvaltningsorgan.

Det er altså på det rene at alle ombudene har benyttet seg av den muligheten de har til å gjennomføre betydelige omstillinger for Barneombudet. Ombudet har tydelig en sterk lederstilling i organet, noe som viser seg ved at flere av endringene er blitt gjennomført på tross av motstand fra de ansatte. Det kan således konkluderes med at instrumentell ledelse klart bidrar til å forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endring.

6.2.2 Institusjonell historie og kultur

Ut fra kulturperspektivet antas det at Barneombudet utvikler en indre kultur med særegne normer og verdier. Denne kulturen fryses etterhvert til en fastere struktur som sammen med de historiske erfaringene vil gjøre det vanskeligere å endre Barneombudets funksjon og rolle. De funksjons- og rolle-endringer som skjer er ikke styrt eller planlagt, men vokser naturlig fram. Til forskjell fra det instrumentelle perspektivet antas det at endringene skjer sakte og gradvis, og at en derfor ikke vil se klare endringer som følge av ombudsskiftene. Kulturperspektivet vil betone at det er stabilitet mer enn endring som kjennetegner utviklingen av Barneombudets funksjon og rolle.

Hvorvidt kan så de ulike endringene forklares ut fra institusjonell historie og kultur? For det første kan det slås fast at det har vært temmelig stor stabilitet i målsettingenes innhold. Målendringen som består i en klarere prioritering av saker hadde ikke så stor

betydning i praksis. Torgersens satsningsområder var sentrale saker for Barneombudet også i Flekkøys periode. Selv om Torgersen forsøkte å styre Barne- ombudets virksomhet noe sterkere, blant annet gjennom innføring av virksomhets- planlegging, hadde dette begrensede effekter i praksis. Utfra kulturperspektivet vil det kunne hevdes at virksomhetsplanlegging vil ha begrenset verdi for Barneombudet, fordi det er normer som tilsier at Ombudet skal være åpent og tilgjengelig. Ombudet kan ikke planlegge hvilke saker som skal komme inn til organet. Utviklingen vil gå sin naturlige gang uansett hva som planlegges eller hvilke prioriteringer som foretas.

Også når det gjelder saker er det kanhende stabilitet mer enn endring som kjennetegner utviklingen. Allerede tidlig i Flekkøys ombudsperiode utkrystalliserte det seg sakstemaer som fortsatt er sentrale i Barneombudets virksomhet. Ombudet har mange gjengangersaker til behandling. Nye sakstemaer kommer opp som følge av en naturlig utvikling, f.eks. er barns forhold til internett et tema som ikke har vært aktuelt før i de senere år. Ombudets standpunkt til ulike saker er også gjennomgående likt fra ombudsperiode til ombudsperiode. Saksendringen som ble registrert - en sterkere vektlegging av arbeidet med prinsippsaker framfor enkeltsaker - skjer i sakte fart. Alle ombudene har sagt at de ønsker å gjennomføre denne endringen, men den har ikke latt seg presse fram, muligens fordi arbeidet med enkeltsaker er en naturlig del av Barneombudets virksomhet. Årsaken til at Barneombudet stadig arbeider mye med enkelt-saker kan utfra kulturperspektivet være at det blir ansett som en norm at Barneombudet skal behandle de sakene som kommer inn til organet. Mange henvendelser fra barn og foreldre vil naturlig være såkalte enkeltsaker. Behandling av enkeltsaker er en sentral arbeidsform for forvaltningsorganer og kontrollorganer, og Barneombudet vil ivareta disse rollene gjennom å fortsette å behandle denne type saker.

Det at kulturen fra Flekkøys ombudsperiode levde videre i institusjonen etter ombudsskiftet kommer tydelig til uttrykk i forsøket på endring i arbeidsform. Det nye ombudet ønsket mindre tradisjonell saksbehandling til fordel for mer prosjektarbeid og en mer aktivistisk arbeidsform. Torgersen fikk riktignok et visst gjennomslag for dette ønsket, men han måtte tydelig justere kursen noe i forhold til de normene og rutinene som allerede fantes i institusjonen. Historien la således klare føringer på hvor store endringer som lot seg gjennomføre, og det måtte utvises en viss ydmykhet for den historiske arven. Kontorsjefen var den som klarest førte videre normene fra Barneombudets historie. Hun krevde at Ombudet måtte drive grundig saksbehandling basert på fagkunnskap. Det var en periode med en viss rivning mellom gamle og nye normer før forholdene stabiliserte seg i en kombinasjon av tradisjonell og ny arbeidsform. Ombudet har således holdt fast på en grundigere og langsommere arbeidsform enn det

Torgersen i utgangspunktet hadde tenkt seg. Statskonsult mente at denne arbeidsformen var tilpasset Barneombudets virksomhet under det første ombudet, men at den var dårlig tilpasset det nye ombudets måte å arbeide på. Det synes som om Statskonsult tolket dette som en mangel som burde rettes opp. Dette er en vurdering i tråd med det instrumentelle perspektivet. Utfra kulturperspektivet vil en ha et annet syn på denne sammensatte arbeidsformen. En sentral antakelse i kulturperspektivet er jo at institusjoner endrer seg langsomt, og at endringer som kan synes rasjonelle ikke lar seg gjennomføre på kommando, men må vokse fram gjennom en naturlig utviklingsprosess. Utfra kulturperspektivet vil årsaken til at Barneombudet fortsetter å benytte ulike arbeidsformer også kunne være at disse gjør det mulig for Ombudet å fylle flere funksjoner samtidig. Mens forvaltningsorganet Barneombudet driver med mer tradisjonell saksbehandling, opererer interesseorganet Barneombudet på en mer aktivistisk og prosjekttrettet måte. Men selv om saksbehandlingskulturen levde videre side om side med den nye aktivistiske og prosjekttrettede arbeidsformen, er det likevel på det rene at det ble gjennomført relativt store endringer i arbeidsformen ved dette første ombudsskiftet. Dette kan skyldes at institusjonens normer og verdier ennå ikke utgjorde noen fast struktur, og at det derfor fortsatt var en del handlingsrom for det nye ombudet.

Strategiendringen kan på samme måte som de tidligere omtalte endringene oppfattes som langsiktige utviklingstendenser. Begge de to hovedstrategiene: kritikk og samarbeid har levd side om side i alle ombudsperiodene. Selv om det kan synes som om endringene er direkte følger av ombudsskiftene, er det tydelig at mange av endringene alt var kommet igang før disse lederskiftene. Den mer tilbakeholdne bruken av media er en tendens som var tydelig alt på slutten av Torgersens ombudsperiode. Samarbeid med andre organisasjoner og fagmiljøer har på sin side gradvis blitt en stadig viktigere del av Barneombudets virksomhet. Den økte vekten på samarbeid etter det siste ombudsskiftet kan derfor snarere tolkes som en naturlig videreføring av denne utviklingen enn som en endring. Det er likevel på det rene at det oppsto store interne konflikter hos Barneombudet i forbindelse med det siste ombudsskiftet. I følge kulturperspektivet kan denne striden tolkes som en kulturkonflikt. De ansatte hos Barneombudet var kritiske til store deler av evalueringen fordi de mente at endringsforslagene truet sentrale normer og verdier for Barneombudets virksomhet. Når så et medlem av evalueringsutvalget ble utnevnt til nytt ombud, ble denne trusselen med ett svært håndfast. En naturlig utvikling ville kanhende ført til de samme endringene på litt sikt, for Barneombudet hadde allerede på slutten av Torgersens periode nedtonet medierollen og blitt noe mindre konfliktorientert. Gjennom valget av Waage til barneombud ble endringsprosessen trolig noe forsert, men med den følgen at konfron-

tasjonen med den gamle kulturen ble svært hard. Slik sett kan det kanskje ha vært lite heldig å velge et medlem av evalueringsutvalget til nytt ombud.

Endringene i forholdet til departementet førte også til en kulturkonflikt. Under de to første ombudene opptrådte Barneombudet klart uavhengig av departementet, samtidig som det var et betydelig samarbeid på saksbehandlernivå mellom de to organene. Etter at Waage overtok som ombud fikk flere ansatte en sterk fornemmelse av at Barneombudet var i ferd med å miste sin uavhengige stilling på grunn av for tett samarbeid med departementet. De formelle reglene var ikke endret, men hos Barneombudet fantes det normer som krevde mer enn en formell uavhengighet. Normene tilsa at Barneombudet skulle stå i et visst spenningsforhold til departementet, stille seg kritisk til den offentlige politikken som ble utarbeidet på barneområdet og stille myndighetene til ansvar. Flere ansatte følte at Barneombudets uavhengige og kritiske stilling var truet. Dette bygget de blant annet på at Ombudet ikke lenger kom med offentlige uttalelser der det uttrykte uenighet med eller rettet kritikk mot departementet. Inntrykket av at ombudet drev med forhåndsklarering av saker med departementet brøt fullstendig med deres forestilling om hvilken funksjon og rolle Barneombudet skal ha. Fordi det nye ombudet ikke klarte å overbevise de ansatte om at fundamentale verdier og normer hos Barneombudet ville bli ivaretatt under hans styre, valgte tre ansatte å forlate sine stillinger i protest mot det de så på som en undergravning av institusjonen. De følte at ombudet ikke lenger ivaretok kjernefunksjonen til organet som en uavhengig, modig og synlig talsperson for barn. Også det nye ombudet har etterhvert tilpasset seg noe til de normene og verdiene som fantes i institusjonen før hans tid. Selv om store deler av staben er skiftet ut, sitter det fortsatt igjen noen ansatte som kan føre deler av den historiske arven videre.

Det kan stilles spørsmål ved om Waage så seg blind på den formelle frihet han som nytt ombud hadde til å omforme Barneombudets funksjon og rolle, og at han derfor ikke forutså hvor sterk den interne striden kom til å bli. Det er forhold som tyder på at det nye ombudet ikke viste forståelse for at det hadde festet seg verdier og normer som vanskelig ville la seg endre. Han var kanhende ikke ydmyk nok i forhold til institusjonens historie og de ansatte som var en del av den. Waages gjentatte uttalelse om at Barneombudet ikke skulle være en løsbikkje, var en av flere uheldige uttalelser som ble tolket som manglende respekt for organets arbeid under det forrige ombudet. Endringene han ønsket å gjennomføre var kanskje ikke så store når alt kommer til alt, men hans uttalelser om at Barneombudet totalt måtte endre strategi førte til unødig sterk motstand mot de justeringene han ønsket å gjøre. Mer vage utsagn om at Barneombudet burde bli litt mindre krass i sin kritikk eller bli litt mer forsiktig i forhold til

media ville kanhende ikke vakt så sterke reaksjoner hos de ansatte. En utvikling i denne retningen var jo allerede i gang. Andre av lov- eller instruksendringene som ble foreslått i NOU 1995: 26 kan langt på vei ses som en formell stadfesting i etterkant av en utvikling som alt har funnet sted. Forslaget om utvidet delegasjonsadgang for ombudet er et eksempel på dette. Et annet eksempel er forslaget om en fullstendig fjerning av lovregelen om Barneombudets Råd. Endringen i den formelle strukturen ved lovendringen var bare en forsinket tilpasning til den utviklingen som alt hadde funnet sted. Selv etter mange endringsforsøk har det ikke lyktes å få rådsordningen til å fungere, og Rådet har vært ute av funksjon i flere år allerede. Det er helt i tråd med det en kan forvente utfra kulturperspektivet at disse forslagene møtte markant mindre motstand i institusjonen, fordi disse endringene har kommet som følge av en naturlig utvikling.

Utfra kulturperspektivets fortolkning av endringsprosessen er det den gradvise endringen, mer enn brudd ved ombudsskiftene som kjennetegner Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Selv om ombudet har en sentral stilling i organet, er det ikke slik at denne personen kan diktere utviklingen i en institusjon som består av flere ansatte. Gradvis har Barneombudet utviklet en særpreget kultur basert på flere vedvarende verdier og normer som uavhengighet og synlighet. Et spesielt trekk ved Ombudet er at flere av normene er knyttet til virkemidler og arbeidsform, slik som mediebruk og kritiske uttalelser. Selv om Barneombudets kultur ennå ikke er helt fasttømret, og fortsatt lar seg endre i noen grad, har de nye ombudene måttet ta hensyn til den kulturelle arven. Det har imidlertid vært en relativt stor utskiftning av de ansatte, og slik sett kan det ha ligget bedre til rette for endringer. Men det har alltid vært noen ansatte som har kunnet føre organisasjonskulturen videre.

Med tiden er det blitt gradvis mindre handlingsrom for nye ombud. Mens Flekkøy hadde relativt stor frihet til å forme det nye organet, måtte Torgersen jenke ideene sine noe i forhold til eksisterende normer for grundig saksbehandling og faglig underbygging av uttalelser. Waages endringsforsøk seks år senere møtte betraktelig større motstand. Mange ansatte mente at endringene truet fundamentale verdier og normer som uavhengighet og synlighet. Waage har også måttet justere kursen noe i forhold til de eksisterende normene og verdiene. Det kan således konkluderes med at institusjonell historie og kultur bidrar til å forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Barneombudets kultur er langt fra fasttømret ennå, og derfor er det fortsatt rom for visse endringer. Men handlingsrommet ser ut til å bli mindre med tiden. Dersom utviklingen hos Barneombudet går i retning av mer tidsavgrensede stillinger, vil dette imidlertid kunne motvirke en tendens til stadig mindre handlingsrom for nye ombud. Historieoverføringen og kontinuiteten i institusjonen vil kunne bli svekket.

6.2.3. Institusjonelle omgivelser

Utfra omgivelsesperspektivet antas det at det er viktig for Barneombudet å bevare sin legitimitet overfor de institusjonelle omgivelsene. Barneombudets funksjons- og rolleendring kan forklares utfra Ombudets forsøk på å tilfredsstille ulike krav eller forventninger fra disse omgivelsene. Barneombudets institusjonelle omgivelser består av det overordnede departementet, Regjeringen, Stortinget, frivillige organisasjoner og fagmiljøet på barneområdet. I tillegg har jeg antatt at media er en selvstendig del av disse institusjonelle omgivelsene.

Så noen ord om hva legitimitetsbegrepet vil innebære for Barneombudet: For det første er det viktig for Barneombudet at omgivelsene mener at organet bør opprettholdes. I tillegg til denne grunnleggende støtten vil det være viktig at omgivelsene bedømmer Ombudets innsats og resultater som gode, og at de mener at Ombudet fyller de funksjoner og roller det forventes at det skal fylle. For det tredje vil det være viktig at omgivelsene har tillit til og respekt for Barneombudet. Ombudet har ingen formelle maktmidler og kan ikke fatte bindende vedtak. Derfor må det bygge mye av sin gjennomslagskraft på naturlig autoritet. Barneombudet er også et mer åpent organ enn mer tradisjonelle forvaltningsorganer.

Barneombudets forhistorie var preget av diskusjonen om hvorvidt organet kom til å bli et virkemiddel som ville styrke barns interesser eller om opprettelsen var uttrykk for ren symbolpolitikk. Motstandernes argumentasjon var noe inkonsistent. Samtidig som det ble påstått at Barneombudet var ren symbolpolitikk uten noen som helst effekt, ble det også hevdet at organet truet foreldremyndigheten. Det er grunn til å anta at symbolfunksjonen er en vesentlig del av motivasjonen bak å opprette en ombudsordning, fordi denne handlingen viser at en ønsker å styrke en viss gruppes interesse, i dette tilfellet barna. Denne symbolverdien vil være temmelig åpenbar for et ombud og dermed mer legitim enn for andre organer. Det kan nok likevel slås fast at motstanderne tegnet et vrengebilde av institusjonen, mens tilhengerne på sin side tegnet et glansbilde. Det er trolig at deler av den krasse ordbruken kan være et utslag av ren retorikk, men debatten dokumenterer godt de ulike holdningene og forventningene til det nye organet. Ulike krav fra omgivelsene måtte tilfredsstilles, og resultatet ble en hybrid av et forvaltningsorgan, et kontrollorgan og et interesseorgan.

Nå skal jeg studere hvorvidt de ulike endringene kan forklares utfra forventninger og krav i de institusjonelle omgivelsene. Måleendringen som besto i at Barneombudet begynte å prioritere sterkere hvilke saker det skulle arbeide med kan utfra dette perspektivet ha en annen årsak enn lederskiftet. Regjeringen vedtok i 1987 at alle

statlige institusjoner skulle innføre virksomhetsplanlegging innen utgangen av 1990 (Christensen 1991: 11). Innføring av virksomhetsplanlegging var således å regne som et krav fra Regjeringen. Ved å oppfylle dette kravet ville Barneombudet styrke sin legitimitet som et organ med styring over sin virksomhet. Selv om det i praksis vil være svært vanskelig å styre Ombudets virksomhet fordi det skal være åpent for henvendelser fra omverdenen, vil Ombudet langt på vei kunne oppfylle forventningene bare ved å utarbeide planene. Planene vil kunne fungere som viljeserklæringer selv om de reelle effektene er heller små. Barneombudet vil framstå som en effektiv og omstillingsdyktig organisasjon overfor omverdenen.

Forventninger fra de institusjonelle omgivelsene kan også forklare den saks- endringen jeg har registrert. Gjentatte råd om at Barneombudet bør foreta en omprioritering fra arbeid med enkeltsaker til arbeid med prinsippsaker har Barneombudet fått både i departementets evaluering fra 1989, i evalueringen fra 1995 og fra Stortinget i forbindelse med behandling av statsbudsjettet. Omgivelsenes skepsis til Barneombudets enkeltsaksbehandling kan faktisk føres helt tilbake til Ombudets forhistorie. Bratholms opprinnelige forslag gikk ut på at Barneombudet først og fremst skulle bidra til å løse konkrete konflikter mellom foreldre og barn. Men dette møtte så sterk motstand fra omgivelsene at den opprinnelig bærende funksjonen til slutt ble helt fjernet fra ombudsordningen. De mange henvendelsene til Barneombudet nettopp om slike konkrete konflikter tyder på at Bratholm søkte å dekke et klart behov gjennom sitt forslag til ombudsordning. Men fordi deler av omgivelsene oppfattet denne funksjonen som en trussel mot foreldremyndigheten, måtte Barneombudet avskjæres fra å gå inn i disse sakene. Barneombudet har også selv stadig uttalt at det ønsker mer vekt på arbeid med prinsippsaker, men samtidig understrekes det også at det er viktig for Ombudet å behandle enkeltsaker. Utfra holdningene i omgivelsene er det i alle tilfelle verdifullt for Barneombudet å gi uttrykk for intensjoner om at det ønsker å legge mer vekt på arbeidet med prinsippsaker. Dette vil vise at Ombudet vier sin tid til arbeid med de viktigste sakene. På den andre siden må Ombudet forholde seg til barn, foreldre og andre, som henvender seg til organet og som forventer at Barneombudet skal behandle deres saker, som ofte er konkrete klagesaker.

Endringen i arbeidsform i retning av mer prosjektarbeid og mindre tradisjonell saksbehandling kan også føres tilbake til forventningene om at Barneombudet skal prøve å styre virksomheten mer mot prinsippsaker og prioriterte satsningsområder. Den todelte arbeidsformen som fortsatt kjennetegner Ombudet kan også forklares med at det er et annet sett med forventninger som skal tilfredsstilles. Gjennom saksbehandlingen kan Barneombudet møte de forventninger som stilles til et forvaltningsorgan

som skal behandle innkommende saker, mens Ombudet gjennom prosjektarbeidet kan vise at det prioriterer arbeidet med noen utvalgte prinsipp saker. Både prosjektarbeidet og saksbehandlingen er imidlertid grundige og tidkrevende arbeidsformer som stiller store krav til faglig utredning. I tillegg møter Barneombudet i stigende grad forventningen om at det skal kunne delta i den offentlige debatt på barneområdet når enn den måtte oppstå, noe som i sin tur kan avskjære Ombudet fra å bruke grundige og tidkrevende arbeidsformer.

Strategiendringen kan også oppfattes som forsøk på å tilfredsstille vekslende krav fra de institusjonelle omgivelsene. Flekkøy måtte bygge opp en ny institusjon under stadig trussel om nedleggelse. En viktig del av hennes rolle ble således å legitimere ombudet ved å arbeide seriøst og opptre saklig og korrekt. Hun var ikke villig til å gå på akkord med disse hensynene for å gi Barneombudet større mediedekning. Torgersen overtok derimot et innarbeidet organ som omgivelsene hevdet at trengte mer mediefokus. Likevel måtte han forholde seg til at forskjellige deler av de institusjonelle omgivelsene bedømte Ombudets mediestrategi ulikt. Mange anså den aktive medierollen som positiv for Barneombudet, men blant annet i fagmiljøet kunne den samme medierollen til tider stemple Ombudet som useriøs.

Den mest markante strategiendringen er likevel knyttet til den siste ombudsperioden: tendensen til at Barneombudet legger mer vekt på samarbeid og mindre vekt på kritikk. Ut fra dette perspektivet kan en oppfatte evalueringen som grunnlaget for denne strategiendringen. Det var Stortinget som opprinnelig bad om en evaluering, og Regjeringen valgte å opprette et uavhengig utvalg til å foreta denne evalueringen. Medlemmene i dette utvalget tilhører profesjonene spesialpedagogikk, jus og psykologi, og kan ses som representanter fra fagmiljøet på barneområdet. Evalueringen vil kunne farges av krav fra de delene av omgivelsene som disse utvalgsmedlemmene representerer. Den dissensfrie innstillingen tyder imidlertid på at holdningene i dette fagmiljøet er samstemmige. Dette uavhengige og faglig baserte utvalget gir evalueringen preg av å være en faglig fundert analyse uten politiske føringer. Evalueringen fikk likevel ord på seg for ikke å være helt objektiv. Det gikk rykter om at departementet hadde hatt innflytelse på innholdet. Tilliten til uavhengigheten ville vært sterkere dersom departementet ikke hadde gitt utvalget sekretærer fra Barne- og ungdomsavdelingen i departementet. Forsøket på å hemmeligholde delutredninger som dannet grunnlaget for evalueringen bidro til ytterligere tvil om Barne- og familiedepartementets forhold til utvalget.

Det gjennomgående budskap i evalueringen er at samarbeid og koordinering er den riktige strategien for Barneombudet. Ombudet bør forlate konfliktmodellen og refserrollen, og satse på positive virkemidler, så som oppmuntring og fokusering på gode sider ved barns oppvekstvilkår. Det er på det rene at disse virkemidlene kan ha effekt, men utfra utvalgets argumentasjon tas det kun for gitt at disse strategiene vil gi de beste resultatene. Utvalget ser trolig på disse argumentene som "vedtatte" sannheter, som alle vil være enig i. I bunnen for disse forestillingene skimtes en såkalt harmoni-modell, som bygger på at alle har felles interesser og mål, og at samarbeid er den eneste farbare vei. Reaksjonene på vurderingene og forslagene i evalueringen var noe delte. Noen har tolket evalueringen som et forsøk på å begrense Barneombudets rolle ved å frata det muligheten til å gå inn i visse saker, og ved å svekke medieprofilen og den kritiske funksjonen. Det var et broket bilde av holdninger som kom til uttrykk i høringsrunden, men det gikk et visst skille mellom holdningene til kommuner og statlige instanser på den ene siden og frivillige organisasjoner på den andre siden. Instansene ville at Barneombudet både skulle samarbeide og kritisere. De ville at Ombudet fortsatt skulle ha en høy medieprofil, men tok samtidig til orde for en noe mindre mediefokusering. Ett krav var imidlertid temmelig entydig: eventuelle strategiendringer måtte ikke gå på bekostning av Barneombudets uavhengighet.

Da departementet/ Regjeringen valgte å oppnevne et medlem av evaluerings- utvalget til barneombud, ble dette oppfattet som en klar støtte til de vurderingene som ble gjort og de endringsforslagene som ble framsatt i NOU 1995: 26, selv om Odels- tingsproposisjonen ikke kom før over et år senere. Det har blitt hevdet at kritikken mot det nye barneombudet kom for tidlig. Han hadde bare fungert fire måneder i stillingen, og mesteparten av denne tiden hadde det vært sommer, altså ikke høysesong for samfunnsdiskusjon. Men det nye ombudet ble utnevnt til stillingen allerede to måneder før han tiltrådte, og de institusjonelle omgivelsene, media og befolkningen ellers hadde neppe fått med seg at det nye ombudet ikke skulle begynne i arbeidet med en gang. Det inntrykket omgivelsene hadde var at Barneombudet var blitt usynlig og fraværende i den offentlige debatten på barneområdet. Selv om det nye barneombudet kanskje er blitt noe mer synlig etter diskusjonen høsten 1996, er det fortsatt tydelig at han ikke tilfredsstiller de krav til synlighet som de institusjonelle omgivelsene stiller. Dette kom tydelig til uttrykk i Grethe G. Fossums (AP) innlegg i stortingsdebatten om forslaget om at Stortinget skal oppnevne alle ombudene (Dok. nr. 8: 108 (1995-96)). Fossum er leder av Stortingets familie-, kultur og administrasjonskomite, og hun uttalte seg i innlegget om hvordan hun mente det nye barneombudet har fungert etter det første året i stillingen: "Min oppfatning er at barneombudet er for lite synlig nettopp for den gruppen vedkommende skal være talsperson for, nemlig barna. Barn må blant alle

byråkratene finne et ansikt som de gjenkjenner, og som snakker med dem og ikke til dem. Et slikt forhold til barn må det arbeides kontinuerlig med. Og dersom den motsatte utviklingen finner sted, at man fjerner seg fra at barnet skal være i fokus, vil det lett kunne utvikle seg til at barneombudet blir en spesialkonsulent for departementet. Et slikt barneombud er det faktisk ikke bruk for" (St. forh. 27.feb. 1997: 2529).

Det kan kanskje hevdes at Waage er blitt "offer for de stigende forventningers misnøye". Etter Torgersens ombudsperiode ble det forventet at Barneombudet skulle innta førstesidene og TV-skjermene. Det ble forventet personfokusering og kontroversielle utspill. Kanskje vil forventningene justere seg ned noen hakk etter hvert, men Waage må likefullt forholde seg til mediasamfunnets realiteter. Dersom han ønsker at Barneombudet skal få store og godt synlige medieoppslag, må han trolig uttale seg på medias premisser. Det er en kjensgjerning at kritikk, konfliktsaker og kontroversielle utspill får de største oppslagene. Barnestoff er ikke prestisjestoff for media, og derfor skal det mye til at media vil vie store oppslag til at Barneombudet forteller om positive forhold ved barns levekår. De institusjonelle omgivelsene forventer nok dessuten først og fremst av et ombud at det skal peke på forhold som må forbedres, ikke på forhold som alt et bra. Denne forventningen kan føres tilbake til Ombudets kontrollfunksjon. Selvfølgelig kan det også være effektivt og pedagogisk å rose gode tiltak og holde dem fram som eksempler til etterfølgelse, men dette gir sjelden medieoppslag. Også i Waages periode har det vært slik at det er kritiske utspill fra Barneombudet som får de største medieoppslagene. Store deler av de institusjonelle omgivelsene forventer åpenbart at Barneombudet skal være synlig i media og komme med kritikk. De venter at Ombudet skal ha en klar og utadrettet profil. Medieomtale kan dessuten bidra til å dokumentere overfor omverdenen at det er aktiv virksomhet hos Ombudet. Waage kan ha rett i at et stille diplomati i mange tilfeller kan være vel så effektivt som krass kritikk, men omgivelsene vil ikke oppfatte at ombudet fyller sin funksjon dersom det arbeider i det skjulte. En skal ikke undervurdere den mer symbolske verdien av Barneombudets virksomhet. Det er viktig for befolkningen og ikke minst for barna at en klar og tydelig person står fram å taler barnas sak. Derfor er Barneombudet avhengig av å bruke media aktivt som formidlingskanal. Fortsatt vet mange barn at det finnes et barneombud, fordi det forrige ombudet hadde en så høy profil, men ombudet vil ikke kunne flyte på dette lenge. Stadig kommer det nye barnegenerasjoner som må få vite at det finnes et Barneombud som taler deres sak.

Utad ble nok striden rundt Barneombudet høsten 1996 i stor grad oppfattet som en kamp om definisjonsmakt. Mens Waage og departementet hevdet at det dreide seg om en ren personalstrid og illojalitet fra ansatte, hevdet de ansatte som valgte å si opp at

striden i høyeste grad også gjaldt fundamentale endringer i Barneombudets funksjon og rolle. Ombudet og departementet påsto at de ansatte kun framsatte løse påstander det ikke fantes belegg for. De ansatte på sin side mente at det ikke kunne framlegges bevis så lenge ombudet opererte på egenhånd uten å informere sine ansatte. Det var vanskelig for omgivelsene å forholde seg til disse to ulike beskrivelsene av virkeligheten. Det er likevel sannsynlig at de alvorlige beskyldningene mot ombudets behandling av flere ansatte bidro til å svekke den generelle tilliten til ombudet. Det er alvorlig når Arbeidstilsynet griper inn og krever en redegjørelse for arbeidsmiljøet.

Endringene i forholdet til departementet kan også forklares utfra ulike forventninger fra de institusjonelle omgivelsene. Det er viktig å understreke at Barneombudet i større grad enn mange andre organer er avhengig av tillit til at det er et helt uavhengig organ, fordi mye av gjennomslagskraften og autoriteten til Ombudet bygger på at det ikke kan reises tvil rundt denne uavhengigheten. Derfor er det høyst alvorlig at slik tvil oppstår, uansett om Barneombudet i virkeligheten er like uavhengig av departementet som tidligere. I departementets evaluering fra 1989 (s. 12) ble det gitt klart uttrykk for et slikt syn: "Hvis det [Barneombudet] ofte blir utsatt for slik kritikk, faller noe av troverdigheten bort. I et sterkt mediepreget samfunn som vårt, viser det seg at det spiller liten rolle i slike sammenhenger om kritikken er rettmessig eller urettmessig". Det er følgelig opp til Barneombudet å opptre på en slik måte at uavhengigheten ikke kan betviles, slik det i stor grad var tilfelle under Torgersen. Det holder ikke å vise til at Barneombudet formelt sett har den samme frie stilling som før, dersom samarbeidet og kontakten blir så tett at Ombudet opphører å spille rollen som opposent i forhold til departementet. Dette betyr selvsagt ikke at det forventes at Barneombudet skal være kritisk til forslag fra departementet dersom det ikke er faglig grunnlag for det. Poenget er at de institusjonelle omgivelsene krever at Barneombudet holder en såpass stor avstand at det klarer å fungere som et korrektiv til barnepolitikken som blir utformet i departementet. Barne- og familiedepartementet må ta mange hensyn i sine vurderinger. Ofte kan det være slik at mors, fars og barns interesser peker i forskjellige retninger. Barneombudet skal *kun* ta hensyn til barns interesser, og for å klare å rendyrke denne funksjonen, som jo var motivet bak å opprette Ombudet, mener omgivelsene at Barneombudet må unngå å bli for nært involvert i departementets virksomhet eller omvendt. Barneombudet må ikke kunne mistenkes for å ha en skjult agenda, som Flekkøy uttrykte det. Det må ikke kunne mistenkes for å skjele til andre hensyn enn barnas beste. Dette kravet til uavhengighet har vært understreket fra alle hold: i høringsuttalelsene til NOU 1995: 26, i debatten rundt Barneombudet høsten 1996, i Stortingsdebatten rundt forslaget om at Stortinget skulle oppnevne alle ombudene, og sist i Ot.prp. nr. 40 (1996-97).

På den annen side finnes det tydelige normer i Barneombudets institusjonelle omgivelser og i samfunnet ellers som framhever at samarbeid er nødvendig og ønskelig. Det forventes at Barneombudet skal samarbeide med sine institusjonelle omgivelser. Evalueringsutvalget fant blant annet grunn til å skrive at Ombudet må "utvise den nødvendige samhandlings- og samarbeidsvilje til sin administrativt overordnede instans, Barne- og familiedepartementet" (NOU 1995: 26: 14), og vurderte det slik at "mye av hensiktsmessigheten med barneombudsordningen vil stå og falle med de samarbeidsgrunnlag og den felles målrettede innsatsen som ombud og departement makter å få i stand" (ibid. s. 64). Utvalget fremmet til og med forslag om å lovfeste samarbeidsplikt for Barneombudet. Dette forslaget fikk imidlertid ikke støtte fra departementet/ Regjeringen i Ot.prp. nr. 40 (1996-97).

Jeg har ikke dokumentasjon som kan bevise at Barneombudets forhold til departementet er for tett eller at organets uavhengighet reelt sett er mindre i dag enn under de tidligere barneombudene. Det jeg og andre utenforstående har kunnet uttale oss om er hvilket *inntrykk* Barneombudet gir utad, noe som er vesentlig for et Ombud som skal ha en utadrettet funksjon. Det hjelper ikke at det forsikres at Barneombudet er like uavhengig som før, dersom det ikke oppleves slik i omgivelsene. Det sentrale for omgivelsene er ikke hvordan forholdene er, men hvordan de synes å være. Ombudet er helt avhengig av at omgivelsene har full *tillit* til organets uavhengighet. Barneombudet er fortsatt et interesseorgan for barn. Men etter at Waage overtok som barneombud kan det utad synes som om kontrollfunksjonen i forhold til Barne- og familiedepartementet, nærmest har forsvunnet. Dette vekker negative reaksjoner i omgivelsene fordi det er departementet som i stor grad utformer den offentlige barnepolitikken som Barneombudet skal kunne være et korrektiv til.

Denne gjennomgangen har vist at de institusjonelle omgivelsene har ulike forventninger til Barneombudet, og at sentrale deler av Barneombudets funksjons- og rolle-endring kan forstås som et forsøk fra Ombudet på å tilfredsstille disse forventningene. Omgivelsenes ulike forventninger eller "krav" reflekterer på mange måter de ulike funksjonene og rollene som er innbakt i barneombudsordningen: interesseorgan, kontrollorgan og forvaltningsorgan. Det forventes blant annet at Barneombudet skal fungere som korrektiv og opponent til den offentlige barnepolitikken, men også at det skal samarbeide med sentrale aktører på området. Det forventes at Barneombudet skal være synlig gjennom media, men også at det må bevare seriøsitet og autoritet. Det forventes at Barneombudet skal være raskt på banen og delta i den offentlige debatt når den foregår, og ikke henvise til at det må utrede saken grundig først. Samtidig for-

ventes det at uttalelsene er faglig underbygget og vel gjennomtenkt. Det er åpenbart at ivaretagelsen av en funksjon kan komme i konflikt med eller gå utover en annen funksjon. Som interesseorgan skal Barneombudet opptre partisk, det skal ikke ta hensyn til andre interesser enn barnas. Det forventes også at ombudet skal være synlig og aktivistisk i sin arbeidsform. Men denne funksjonen kan gå utover funksjonene som forvaltningsorgan og kontrollorgan, som begge forutsetter grundig saksbehandling. Barne-ombudet er et forvaltningsorgan, men det forventes ikke at det skal opptre som et vanlig forvaltningsorgan. På den annen side kan den aktive medierollen tenkes å svekke ombudets seriøsitet, noe som kan være kritisk for et ombud, som bygger mye av sin autoritet og gjennomslagsevne på personlig anseelse og autoritet. Sist, men ikke minst, hevdes det at Barneombudet befinner seg i en umulig posisjon fordi det er både et forvaltningsorgan og et kontrollorgan: Som kontrollorgan skal Barneombudet kontrollere det systemet som det selv er en del av.

Det kan imidlertid hevdes at disse tilsynelatende inkonsistente forventningene ikke er så problematiske for Barneombudet. Det er bare om å gjøre å finne den gyldne middelvei og prøve å få til en balansegang mellom rollene som forvaltningsorgan, kontrollorgan og interesseorgan. Men likefullt er det tydelig at Barneombudet strever med å forene disse ulike funksjonene og forventningene, og det er ikke til å unngå at de kommer i konflikt med hverandre fra tid til annen.

6.2.4. Oppsummerende drøfting

Jeg skal nedenfor gi en oppsummerende drøfting av de tre årsaksvariablenes innvirkning på Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Først skal jeg oppsummere hvilken forklaringskraft de forskjellige variablene har hatt på de ulike endringene jeg har registrert.

Den institusjonelle historie og kultur kan forklare hvorfor det har vært så små målendringer. Innholdet i målsettingene har gjennomgående vært nokså likt. Den endringen som kan observeres - en klarere prioritering av hvilke saker det skal arbeides med, kan imidlertid neppe forklares utfra denne variabelen, men utfra lederskifte. Den nye praksisen med å definere satsningsområder kan tidfestes til Torgersens tiltredelsestale. Det ser altså ut til at instrumentell ledelse kan være den sentrale forklaringsvariabelen bak denne endringen. Men det er også forhold som tyder på at krav fra de institusjonelle omgivelsene kan ha spilt en viktig rolle. Dette er særlig tydelig når det gjelder innføringen av virksomhetsplanlegging, som faktisk var et pålegg fra Regjeringen overfor alle statlige institusjoner.

Mens instrumentell ledelse ser ut til å være en sentral forklaringsvariabel bak den sterkere prioriteringen av saker, er dette den variabelen som bidrar minst til å forklare den saksendringen jeg har registrert. Alle ombudene har uttalt at de ønsker større vekt på arbeid med prinsipp saker framfor enkeltsaker, og ombudsskiftene har ikke resultert i tydelige sprang i denne utviklingen. Det er mer tale om en langsom tendens. Grunnen til at det kan være vanskelig å gjennomføre store endringer både når det gjelder prioritering av saker og arbeid med enkeltsaker kan være at det både innad hos Barneombudet og ute i de institusjonelle omgivelsene finnes normer og forventinger som tilsier at Barneombudet skal være et åpent organ som skal behandle de sakene som kommer inn til organet. Dette er ofte konkrete klagesaker fra barn eller foreldre. Også i media og i den offentlige samfunnsdebatten ellers er det ofte konkrete enkeltsaker som blir diskutert. Da forventes det at Barneombudet deltar i denne debatten. Barneombudet kan bare i svært begrenset grad planlegge og styre sitt arbeid med saker, fordi organet skal være åpent - det ligger i selve ombudsordningens natur.

Endringen i arbeidsform kan til forskjell fra den forrige endringen forklares mye utfra lederskiftet. Torgersen gjennomførte en omlegging av arbeidsformen fra tradisjonell saksbehandling til mer prosjektarbeid og en mer aktivistisk arbeidsform. Den institusjonelle historie og kultur, som kom til uttrykk i ansattes innsigelser mot endringen, kan på sin side forklare hvorfor endringen ikke ble så stor og at Barneombudet kom til å videreføre en saksbehandlingsorientert arbeidsform ved siden av prosjektarbeidet. Endringen kan også forklares noe utfra Barneombudets forhold til de institusjonelle omgivelsene. Gjennom saksbehandlingen kan Barneombudet møte de vedvarende forventningene om at det skal behandle også de mindre sakene som kommer inn til organet, mens Ombudet gjennom prosjektarbeidet kan vise at det tilfredsstiller den stadig stigende forventningen til at det skal prioritere arbeidet med noen utvalgte prinsipp saker. I tillegg er forventningen om at Barneombudet raskt skal kunne delta i den offentlige mediadebatt om saker som angår barn blitt stadig sterkere, og dette tvinger fram en mer aktivistisk arbeidsform. Denne siste forventningen ser det imidlertid ut til at det siste barneombudet ikke akter å møte i samme grad som Torgersen gjorde.

Det har vært tydelige strategiendringer forbundet med begge ombudsskiftene, og det er mye som tyder på at lederskiftene er en sentral forklaringsvariabel bak disse endringene. En ser dette klart i Barneombudets bruk av media. I Torgersens ombudsperiode hadde mediavirkemiddelet en langt mer framtrædende plass enn under de to andre ombudene. Under Flekkøys og Torgersens ledelse var det imidlertid tydelig at hovedstrategien var den samme: kritikk var klart en mer framtrædende strategi enn samarbeid. Under Waages ledelse har dette bildet forskjøvet seg. Selv om Barneombudet fortsatt bruker kritikk som virkemiddel, er det samarbeid som nå er blitt

hovedstrategien. Disse strategiendringene synes følgelig å være forårsaket av ombudsskiftene. Det er likevel på det rene at også institusjonell kultur og institusjonelle omgivelser kan bidra til å forklare endringene. Den indre kulturen i institusjonen kan forklare den sterke motstanden mot Waages strategiendring. Som en følge av denne motstanden har det nye ombudet tilpasset seg noe til normene og tradisjonene i institusjonen, noe som viser seg ved at Barneombudet fortsatt bruker media og kritikk som sentrale virkemidler. En annen årsak til denne modifiseringen i strategiendringen kan finnes i krav fra de institusjonelle omgivelsene. Omgivelsene deltok aktivt i den offentlige debatten rundt Barneombudet høsten 1996, og kom blant annet med krav om at Barneombudet fortsatt måtte være synlig gjennom media og at samarbeidet ikke må gå utover uavhengigheten.

I tillegg kan strategiendringene også knyttes mer direkte til krav fra deler av de institusjonelle omgivelsene. I Flekkøys ombudsperiode ble det oppfattet som svært viktig å opptre på en slik måte at Barneombudet opparbeidet seg legitimitet og tillit fra omgivelsene, fordi det var mange, deriblant den borgerlige Regjering som hadde vært motstander av å opprette Barneombudet og ønsket å nedlegge hele institusjonen. Ved det første ombudsskiftet var denne ytre situasjonen endret. Institusjonen hadde klart befestet sin stilling, og forventningen fra omgivelsene dreiet seg mest om at Barneombudet burde bli mer synlig gjennom media. Dette var en åpenbar begrunnelse for at Regjeringen valgte å utnevne Torgersen til barneombud. Ved det siste ombudsskiftet spilte også omgivelsene en sentral rolle. Utvalget som evaluerte Barneombudet besto av representanter fra fagmiljøet på barneområdet, og anbefalingene deres gikk klart i retning av at Barneombudet burde endre sin strategi noe fra kritikk til samarbeid. Da departementet/ Regjeringen valgte å utnevne et barneombud som hadde sittet i dette utvalget, var dette et signal om en klar tilslutning til en slik strategiendring. Det var all grunn til å regne med at det nye ombudet ville forsøke å endre Barneombudets strategi i den retning han selv hadde tatt til orde for i evalueringen.

Det er også sterke indikasjoner på at skifte av leder har hatt sentral betydning for endringene i forholdet til departementet. Forholdet var under de to første ombudene preget av en klar uavhengighet og en grunnleggende spenning mellom de to organene, selv om det var en god del samarbeid på saksbehandlernivå. I Torgersens ombudsperiode ble dette spenningsnivået noe høyere, og det oppsto flere direkte konfliktsituasjoner. Dette kan føres direkte tilbake til at Torgersen hadde en konfronterende stil, og at departementet måtte tåle til dels sterk kritikk fra Barneombudet blant annet gjennom oppslag i media. Barneombudet hadde på sin side inntrykk av at departementet prøvde å styre Ombudet i sterkere grad enn det før hadde gjort. De påståtte forsøkene på mer

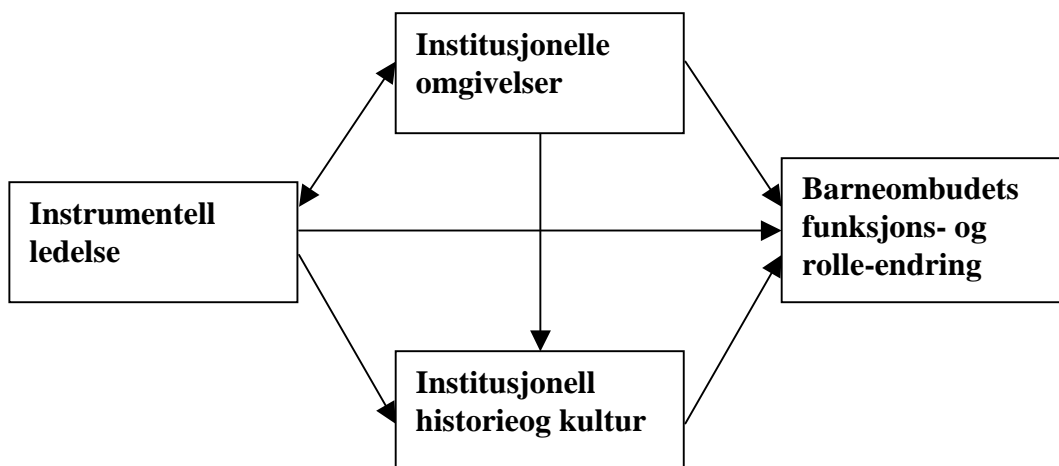
politisk styring av Barneombudet, kan kanskje føres tilbake til opprettelsen av Barne- og familiedepartementet i 1991. Departementet har engasjert seg sterkere på områder som Barneombudet før var alene om, og barna har også fått sin egen minister som ofte kommenterer saker i media der journalistene kanskje før ville henvendt seg til Barneombudet. Slik sett er det blitt et sterkere konkurranseforhold mellom Barneombudet og departementet.

Det siste ombudsskiftet ser likevel ut til å ha fått betraktelig større konsekvenser for forholdet til departementet enn det første lederskiftet. Både gjennom uttalelser og handlinger har det nye ombudet vist at han mener at det er samarbeid som skal prege forholdet til Barne- og familiedepartementet. Offentlig kritikk av departementets politikk forekommer ikke lenger, og spenningsforholdet synes å ha blitt erstattet med koordinering og samarbeid. Samtidig understreker ombudet at Barneombudet er like uavhengig som tidligere. Dette endringsbildet kan imidlertid også gis den samme bakenforliggende forklaring som den mer generelle strategiendringen. Selv om det i NOU 1995: 26 ble understreket at Barneombudet burde opprettholde en uavhengig posisjon, ble det helt tydelig rådet til mer samarbeid mellom Ombudet og departementet. Regjeringen gav sin tilslutning til denne vurderingen i Ot.prp. nr. 40 (1996-97), men hensynet til uavhengigheten ble sterkere framhevet. Dette kan kanskje tolkes som et resultat av den sterke diskusjonen rundt Barneombudet høsten 1996, der flere ansatte hos Barneombudet og representanter fra tunge deler av de institusjonelle omgivelsene hevdet at Barneombudet var i ferd med å miste sin uavhengighet som følge av et for tett forhold til departementet. Normen om fullstendig uavhengighet er kanskje den sterkeste normen som Barneombudet må forholde seg til - både innad som en svært viktig del av den institusjonelle kulturen og utad som et tydelig krav fra viktige deler av de institusjonelle omgivelsene, så som Stortinget, frivillige organisasjoner og også fra media. Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilken grad ombudet har tilpasset seg til disse kravene fordi samarbeidet mellom Barneombudet og departementet for en stor del er skjult for offentligheten. Barneombudet må i alle tilfelle forholde seg til disse normene, og det kan være årsaken til at det hele tiden understrekes at Barneombudet har den samme uavhengige stillingen til departementet.

På grunnlag av denne analysen kan det altså konkluderes med at alle de tre årsaksvariablene bidrar til å forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Det er ikke slik at den ene forklaringen utelukker den andre, men snarere slik at de utfyller hverandre. Sett i sammenheng bidrar instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser til å forklare de endringen som har foregått.

Analysen har også vist at de direkte effektene som jeg opererte med i kausalmodellen i kapittel 1 gir et for enkelt bilde av årsakssammenhengene. Denne enkle kausalmodellen kan på grunnlag av analysen gis en revidert form der også de indirekte påvirkningsforholdene kommer til uttrykk.

Figur 5. Revidert kausalmodell: årsaker til Barneombudets funksjons- og rolle-endring



Modellen viser at alle de uavhengige variablene har selvstendig effekt på den avhengige variabelen. Både instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser påvirker Barneombudets funksjons- og rolle-endring. I tillegg viser modellen de uavhengige variablenes innbyrdes påvirkning på hverandre og de indirekte effektene på den avhengige variabelen. For det første kan de institusjonelle omgivelsene påvirke Barneombudets funksjons- og rolle-endring gjennom ledervariabelen. Analysen har vist at departementet/ Regjeringen har stor innflytelse på Barneombudet gjennom sitt valg av personen som skal være barneombud. Dette funnet støttes av Kvisbergs analyse fra 1995. Regjeringen/ departementet kan således påvirke Barneombudets funksjon og rolle gjennom ombudsskiftene. For det andre kan forventninger eller krav fra de institusjonelle omgivelsene påvirke ombudet også etter at han/ hun har begynt i sin stilling. Dette er imidlertid ikke noe enveis forhold. Ombudet kan også selv i noen grad påvirke holdningene i omgivelsene. De stigende forventningene til Barneombudets synlighet kan være et uttrykk for et slik påvirkningsforhold. Fordi Torgersen hadde en svært høy medieprofil, ble forventningene til Barneombudets synlighet skrudd opp flere hakk i løpet av hans ombudsperiode.

For det tredje vil ombudets påvirkning av Barneombudets funksjons- og rolle-endring kunne gå den indirekte veien om institusjonell historie og kultur. Analysen har vist at ombudenes endringsforsøk har blitt justert i møtet med den eksisterende kulturen hos Barneombudet. Dessuten kan det tenkes at en del av endringsforsøkene vil få større effekt på lengre sikt når de har nedfelt seg i kulturen i organet. Det kan være nærliggende å trekke den slutning at det er ombudsskiftene som forklarer endringene, fordi lederskiftene er svært synlige forklaringsfaktorer, slik Strand (1996, under arbeid) peker på. Men analysen har vist at årsakssammenhengene er lagt mer kompliserte. Ombudsskiftene gir et relativt stort potensial for endringer, men effekten vil være noe begrenset av normene i den institusjonelle kulturen og forventningene i de institusjonelle omgivelsene. I tillegg må også ombudet selvsagt ha evne og vilje til å gjennomføre endringene.

For det fjerde er det også en indirekte effekt fra institusjonelle omgivelser via institusjonell historie og kultur. Forventningene fra omgivelsene kan påvirke den institusjonelle kulturen, som i sin tur innvirker på Barneombudets funksjons- og rolle-endring. For eksempel kan sterke forventninger i omgivelsene om at Barneombudet skal opptre helt uavhengig av andre organer ha festet seg i interne normer i organisasjonskulturen uten hensyn til hva slags oppfatning ombudet har hatt.

Jeg har nå gjennomgått de direkte og indirekte påvirkningsforholdene som jeg har kunnet påvise i analysen av Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Modellen kunne åpnet for flere påvirkningsforhold. Med ett unntak går pilene i modellen min i én retning. Jeg kan ikke utelukke at det går indirekte påvirkningsforhold også fra institusjonell historie og kultur via instrumentell ledelse - eller fra institusjonell historie og kultur via institusjonelle omgivelser. En kan heller ikke se bort fra at den avhengige variabelen kan ha påvirket de uavhengige variablene, slik at påvirkningsforholdene kan være noe gjensidige. Følgen av slik gjensidig påvirkning kan være det som kalles tilbakeføring (Hellevik 1991: 61). Tilbakeføringen kan enten forsterke en utvikling eller korrigere den. Selv om jeg erkjenner at de påvirkningsforholdene jeg har omtalt i dette avsnittet kan ha hatt betydning, har jeg ikke valgt å tegne dem inn i kausalmodellen. Grunnen til dette er at jeg ikke har kunnet påvise at slike påvirkningsforhold har gjort seg gjeldende i mitt empiriske materiale. Det at jeg ikke har dekning for å hevde at slik påvirkning har hatt effekt på Barneombudets funksjons- og rolle-endring, betyr imidlertid ikke at det kan utelukkes.

6.3. KONKLUSJON

På grunnlag av denne analysen kan det konkluderes med at Barneombudet har gjennomgått en betydelig funksjons- og rolle-endring fra opprettelsen i 1981 og fram til i dag. Endringene er derimot komplekse og langt fra entydige. Når det gjelder mål-endring og saksendring er endringene heller små, men en kan registrere en tendens i retning av mer prioritering av saker og mer arbeid med prinsipp saker framfor enkelt-saker. Endringen i arbeidsform fra saksbehandling og over mot mer prosjektarbeid er mer betydningsfull. Samlet sett antyder disse endringene at Barneombudet beveger seg noe bort fra rollen som forvaltningsorgan/ kontrollorgan og over mot rollen som interesseorgan. De mest omfattende endringene gjelder strategi og forholdet til det overordnede departementet, og dette er endringer som vil kunne virke betydelig inn på Barneombudets samlede funksjon og rolle. Etter det siste ombudsskiftet er det tydelige indikasjoner på at Barneombudet har endret sin hovedstrategi fra kritikk til samarbeid og at forholdet til departementet er blitt mer preget av koordinering enn det var tidligere. Samlet sett indikerer disse endringene at Barneombudet beveger seg noe bort fra rollen som interesseorgan/ kontrollorgan og over mot rollen som forvaltningsorgan. Barneombudet beveger seg således delvis i retning av rollen som interesseorgan og delvis i retning av rollen som forvaltningsorgan. Rollen som kontrollorgan ser ut til å bli svekket på alle områdene. Dette betyr ikke at denne rollen ikke lenger er sentral for Barneombudet, men at det er tendenser i Barneombudets funksjons- og rolle-endring som kan svekke denne rollen i forhold til de andre rollene.

Det kan dernest konkluderes med at både instrumentell ledelse, institusjonell historie og kultur, og institusjonelle omgivelser bidrar til å forklare de endringene som har funnet sted. Flere av endringene kan føres tilbake til ombudsskiftene, men endringsforsøkene er gjerne blitt modifisert av den eksisterende kulturen i institusjonen. Et nytt ombud har betydelig handlingsrom når det gjelder å endre institusjonen, men dette handlingsrommet er blitt tydelig mindre etterhvert som institusjonen er blitt eldre. I tillegg er det på det rene at de institusjonelle omgivelsene har hatt innvirkning på endringene i form av forventninger og krav. Regjering og departement har hatt en særlig påvirkningskraft gjennom sine valg av ombud. Samlet sett gir således variablene innsikt i årsakene til endringene. Det har selvfølgelig ikke vært mulig for meg å gi et fullstendig bilde av endringene eller årsaksforholdene. Det vil finnes andre relevante endringer, årsaker og fortolkningsalternativer, men min analyse har likefullt gitt en viss innsikt i Barneombudets funksjon og rolle-endring.

7. AVSLUTNING

Avslutningsvis skal jeg peke på noen alternative forklaringer på Barneombudets funksjons- og rolle-endring, og se på hvordan de teoretiske perspektivene har fungert i analysen. Videre skal jeg reflektere litt rundt funnene i oppgaven. Jeg skal vurdere i hvilken grad en kan trekke paralleller til andre ombudsordninger. Ombudets forhold til departementet vil bli kommentert spesielt, fordi det har stått sentralt i oppgaven. Til slutt skal jeg komme med noen betraktninger om Barneombudets framtidige utvikling.

7.1. ANDRE FORKLARINGER

Det kan være andre vesentlige forklaringer som ikke fanges opp av de variablene jeg har drøftet i analysekapittelet. For det første kan rene personforskjeller ha hatt innvirkning på endringene. I intervjuene fikk jeg et bestemt inntrykk av at dette var tilfellet. Det ble understreket at de to første ombudene var svært forskjellige som personer. Torgersen var en person som var svært lett å "selge" til media. Han hadde et navn og et ansikt som lett gav førstesideoppslag, og han hadde for vane å uttale seg tydelig og kompromissløst. Det at han var en person som barn og voksne kjente fra før kan f.eks. forklare den markante økningen i henvendelser til Ombudet etter at han overtok ombudsstillingen. Det kan ikke ha vært en enkel oppgave å ta over stillingen som ombud etter denne karismatiske, kjente og tydelig uredde personen. Kanskje må et ombud ha en spesiell personlighet ved siden av å være faglig dyktig, dersom omgivelsene, og særlig media skal oppfatte ham/ henne som vellykket. Det forventes at et ombud framstår som vesensforskjellig fra vanlige byråkrater eller politikere. Det kan ikke utelukkes at det er endringer i ombudets personlighet mer enn endringer i Barneombudets funksjon og rolle vi er vitne til.

De interne konfliktene hos Barneombudet kan nok forklares noe utfra rene personalkonflikter. I tillegg var ombudene svært forskjellige som personer. Selv om det kunne være indre gnisninger og mangler ved ledelsen også i Torgersens periode, ble det framhevet at han hadde evnen til å *begeistre* de ansatte i forhold til den jobben de skulle gjøre og oppfordret de ansatte til å komme med egne meninger. I forholdet mellom det nye ombudet og ansatte ser det ut til at det oppsto en ond sirkel som ombudet ikke maktet å bryte. En dårlig kommunikasjon kan innledningsvis ha ført til uklarheter og misforståelser mellom det nye ombudet og de ansatte. Etterhvert skar forholdet mellom flere nøkkelpersoner og ombudet seg fullstendig, og til slutt var det ingen kontakt mellom ombudet og kontorsjefen. Beskyldningen mot arbeidsmiljøet var så grove at Arbeidstilsynet grep inn og ba om en redegjørelse. Slik jeg ser det kan en

ikke løsrive de indre arbeidsforholdene helt fra debatten om hvorvidt Barneombudets funksjon og rolle har endret seg. En del av årsaken til at Barneombudet - i alle fall i starten av Waages periode ikke klarte å fylle rollen som aktiv og kritisk deltager i den offentlige debatt, kan meget vel ha vært at de alvorlige indre konfliktene virket nærmest lammende på hele institusjonen.

Personforskjeller kan også bidra til å forklare de tidvise konfliktene i forholdet mellom Barneombudet og departementet. Forholdet skal ha vært mer anstrengt og konfliktpreget i Bergets enn i Sandmans statsrådstitid. Mens Sandman og Torgersen hadde vært mer like som personer og hadde et mer jevnbyrdig forhold til media, var dette langt fra tilfellet i forholdet mellom Torgersen og Berget.

Mens rene personforskjeller og/eller personkonflikter må betegnes som årsaker på "mikronivå", kan en også finne ytterligere årsaker på "makronivå". Dersom en går utenfor de avgrensede institusjonelle omgivelsene ser en at også mer generelle utviklingstendenser i samfunnet kan ha hatt betydning for Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Jeg har også vært inne på slike sammenhenger i forbindelse med analysen av de tre årsaksvariablene. For eksempel kan den økte vekten på prioritering av saker og innføringen av virksomhetsplanlegging føres tilbake til en generell trend i samfunnet der såkalt målstyring har blitt mer vektlagt. Prosjektarbeid er også en generell trend både i offentlig og privat virksomhet.

På den annen side kan det være en annen utvikling som har ledet Barneombudet i en noe annen retning: nemlig medias stadig viktigere stilling i samfunnet. For å vinne fram med sine synspunkter må aktørene i stadig større grad ha evne og vilje til å delta i debatten i de få dagene den måtte pågå dersom en skal oppnå innflytelse i en sak - ellers er det for sent. Dessuten vil personprofilering og evne til å formulere sine standpunkter på en måte som vekker oppsikt eller skaper debatt, kunne være avgjørende for om en aktør greier å utnytte medias potensial for innflytelse. Det ser ut til at Waage er mindre villig til eller har mindre evne til å bruke media på medias premisser. Barneombudet vil fortsatt være synlig, men det er på det rene at den utadrettede profilen ikke lenger er så høy som under Torgersens ledelse. Barneombudet får noen mindre oppslag fra tid til annen i avisene eller i andre media, men spørsmålet er om befolkningen, og særlig barna i det hele tatt legger merke til dem.

En tredje trend som går på tvers av medienes konfliktdyrking, er den økte fokuseringen på samarbeid. Fra de fleste hold framheves koordinering som helt avgjørende for framgang, altså den samme tendensen vi har sett i Barneombudets funksjons- og

rolle-endring. Regjeringen legger stor vekt på samråd, og Torbjørn Jagland uttaler at: "Det er samarbeid og samspill som er det moderne samfunns melodi. I stedet for å dyrke de gammeldagse motsetningene må vi innse at det moderne samfunnet avhenger av hvor godt vi klarer å samarbeide" (Aftenposten 23.01.1996: 13). Gjennom felles og koordinert innsats skal samfunnsproblemer løses til beste for alle, for grunnleggende sett har vi felles interesser. Det ser ut til å være en tendens til at også de uavhengige statlige organene skal integreres mer i dette styringssystemet. Organene får en nærmere tilknytning til den politiske ledelsen i Regjering og departement, der de skal kunne komme med faglig begrunnede råd. Spørsmålet er om denne koordineringen kan gå på bekostning av uavhengigheten og den faglig frie stilling til disse organene.

7.2. DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE

På grunnlag av analysen kan det slås fast at både det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet har gitt viktige bidrag til fortolkningen av Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Hver for seg gav ikke de tre perspektivene en dekkende beskrivelse av eller forklaring på Barneombudets funksjons- og rolle-endring. Men sett i sammenheng utfyller perspektivene hverandre, og bidrar til en mer helhetlig innsikt i endringsprosessen. Dette kunne kanskje tale for bruk av mer inkluderende teoretiske retninger. Likefullt har det etter min mening vært en nyttig analytisk metode å sette tre teoretiske perspektiver opp mot hverandre i fortolkningen av endringene.

7.3. kan oppgaven si NOE om ombudsordninger generelt?

Når jeg trekker trådene tilbake til drøftingen av ombudsbegrepet i kapittel 2 blir det tydelig at mye av den uklarheten eller mangesidigheten som preger dette begrepet, viser seg i Barneombudets sammensatte funksjon og rolle. Funksjonene som forvaltningsorgan, kontrollorgan og interesseorgan har alle historiske røtter i tidligere tiders ombudsordninger. Både innad i institusjonen og utad i omgivelsene finnes det ulike forventninger og normer som Barneombudet må forholde seg til i sitt arbeid på alle plan, blant annet i valg av målsettinger og saker, i arbeidsform, strategier og i forholdet til departementet.

Barneombudet er et særegent organ, og en kan ikke generalisere funnene i denne oppgaven til andre ombudsordninger. Ombud er en svært uensartet gruppe organer. Her må jeg derfor hovedsakelig begrense meg til å trekke paralleller til de andre statlige ombudene. I kapittel 2 slo jeg fast at det er Forbrukerombudet og Likestillingsombudet som har mest til felles med Barneombudet. De betegnes alle som

forvaltningsombud, og har den samme organisatoriske tilknytningen til Barne- og familiedepartementet.

Det er grunn til å tro at andre ombudsordninger møter mange av de samme forventninger og normer som Barneombudet. Det forventes at et ombud skal være en uavhengig talsperson for svake grupper eller den svake part. Funksjonene som interesseorgan og kontrollorgan finner en nok hos de fleste ombudsordningene. Hos Forbrukerombudet og Likestillingsombudet er også funksjonen som forvaltningsorgan fremtredende.

Andre ombud må nok forholde seg til mange av de samme dilemmaene som preger Barneombudets virksomhet, selv om deler av problematikken kan være mindre framtrædende hos noen ombud enn hos andre. Et av dilemmaene dreier seg om at Barneombudet skal behandle innkommende saker, oftest klagesaker, samtidig som det skal ta opp saker på eget initiativ. Det samme gjelder for Sivilombudsmannen, Forbrukerombudet og Likestillingsombudet. Ombudene skal være åpne organer som skal ta opp saker det får henvendelse om fra befolkningen. Disse henvendelsene kan dreie seg om både "smått og stort", men kan være viktig nok for den som henvender seg. Den som henvender seg til et ombud forventer nok at saken blir tatt opp til behandling, selv om Ombudet står fritt til å la være å behandle en sak. På den annen side forventes det gjerne at et ombud skal konsentrere seg om de virkelig alvorlige problemene. Derfor kan utspill i tilsynelatende mindre vesentlige saker utad gi inntrykk av at et ombud ikke konsentrerer innsatsen om de viktige sakene. Dette dilemmaet kan vise seg i ombudenes virksomhet på mange plan. Ombudene må forholde seg til spørsmålet om det skal prioritere arbeidet med noen saker framfor andre, om det skal arbeide med enkeltsaker eller prinsipp saker, og om det skal drive med ren saksbehandling eller prosjektarbeid. De andre statlige ombudene har tradisjonelt konsentrert seg mer om enkeltsaksbehandling enn Barneombudet, men de må også forholde seg til denne problematikken.

Strategivalget mellom kritikk og samarbeid vil likeledes kunne prege andre ombudsordninger. Som Flekkøy påpekte er ombudet et klageorgan, og det forventes at det først og fremst skal peke på kritikkverdige forhold. Samarbeid har imidlertid hele tiden vært et viktig virkemiddel for Barneombudet. Ingen av de andre ombudene synes likevel å ha gått så langt som det nye barneombudet i retning av å hevde at samarbeid bør være ombudets hovedstrategi. Ombudsordninger er trolig avhengig av en strategikombinasjon av både samarbeid og kritikk. Men disse strategiene kan være vanskelige å forene, og den ene strategien kan gå på bekostning av den andre.

Dilemmaet mellom uavhengighet og koordinering i forholdet til departementet vil gjelde alle forvaltningsombudene. Uavhengighet er en sterk norm for ombudenes virksomhet, men de statlige ombudene vil likefullt ha behov for en viss tilknytning til styringssystemet forøvrig. Spørsmålet om uavhengighet har stått svært sentralt i analysen av Barneombudets funksjons- og rolle-endringsprosess. Jeg skal reflektere rundt denne problematikken i neste punkt som omhandler forholdet til departementet.

Den stadige brytningen mellom rollene som interesseorgan, kontrollorgan og forvaltningsorgan har vært en drivkraft i endringsprosessen hos Barneombudet. Dynamikken mellom ulike roller og funksjoner vil også kunne prege de andre ombudsordningene. Det er spenningsforholdene som preger ombudsrollen som gjør ombudene til særpregede organer. Det er nok likevel hos Barneombudet at dilemmaene gjør seg sterkest gjeldende. Virksomheten til Forbrukerombudet og Likestillingsombudet er mer konsentrert om klagebehandling og gjennomføring av bestemte regelverk. Barneombudet har en løsere formell struktur og større handlingsrom fordi lite av virksomheten er regelbundet.

Når det gjelder de tre sentrale variablene som kan forklare Barneombudets funksjons- og rolle-endring, vil disse også kunne ha stor betydning for andre ombuders virksomhet. Ombudsordninger har generelt en relativt løs formell struktur. I tillegg er de svært personsentrerte. Den personen som innehar en ombudsstilling vil trolig ha større handlefrihet enn det som er tilfellet for mer ordinære statlige organer. Dette vil kunne gi instrumentell ledelse en betydelig innflytelse over ombudets utvikling, og et nytt ombud kan således endre institusjonen betraktelig.

Det er også grunn til å anta at den institusjonelle historie og kultur vil kunne spille en sentral rolle hos de andre ombudene. Trolig vil normer som uavhengighet og synlighet være viktige deler av organisasjonskulturen. De andre statlige ombudene er dessuten eldre enn Barneombudet, og dette kan ha ført til at organisasjonskulturen er blitt mer fasttømret og vanskeligere lar seg endre, slik at et nytt ombud vil få mindre handlingsrom. I tillegg er virksomheten til disse organene mer konsentrert om å behandle klagesaker utfra bestemte regelverk. Regelstyrt virksomhet vil i mindre grad være gjenstand for påvirkning fra ledelse eller indre organisasjonskultur.

Ombudsordninger er generelt svært utadrettede organer. Mye av virksomheten er basert på å behandle klager fra befolkningen. I tillegg forventes det at ombudene skal være synlige, delta aktivt i samfunnsdebatten og påpeke kritikkverdige forhold. Mye av

legitimiteten til organene bygger på hvordan de institusjonelle omgivelsene vurderer ombudenes virksomhet, men omgivelsenes forventninger kan på enkelte punkter være sprikende. Barneombudet kan ikke fatte bindende vedtak, og er derfor helt avhengig av at forskjellige instanser eller personer respekterer Ombudets uttalelser.

Forbrukerombudet og Likestillingsombudet kan ved hjelp av Forbrukerrådet og Klagenemnda for likestilling fatte bindende vedtak, og vil således ikke være like avhengig av uformell autoritet. Likefullt er hovedtyngden av ombudenes virksomhet basert på uttalelser. Derfor er alle ombudene avhengige av tillit, respekt og anerkjennelse fra omgivelsene. Det blir på grunnlag av dette viktig for ombudenes gjennomslagskraft at de står fram med personlig integritet, autoritet og troverdighet.

7.4. Det problematiske forholdet til departementet

Oppgaven har vist at forholdet mellom Barneombudet og det overordnede departementet har vært komplisert og til tider konfliktfylt. I Flekkøys periode ble Barneombudet beskyldt for å være for uavhengig av Regjeringens politikk. I Torgersens periode måtte departementet tåle tildels sterk kritikk og forholdet skal til tider ha vært temmelig anspent. Etter at Waage overtok som barneombud kan det synes som om kontrollfunksjonen i forhold til Barne- og familiedepartementet nærmest har forsvunnet, og dette har møtt negative reaksjoner fra omgivelsene.

Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet er alle formelt sett uavhengig av Barne- og familiedepartementet. Men dette formelle og klare utgangspunktet blir med engang svært uklart og sammensatt når en begynner å gå det etter i sømmene. For det første er det åpenbart at departementet/ Regjeringen kan utøve betydelig styring av ombudenes virksomhet gjennom utvelgelsen av personen som skal inneha den enkelte ombudsstillingen.

For det andre er ombudene kun *faglig* uavhengig i forhold til departementet. I administrative og økonomiske spørsmål er ombudene underordnet departementet. Denne grensen samsvarer imidlertid ikke med at ombudene er organisatorisk tilknyttet fagavdelinger¹²⁶, og ikke Administrasjonsavdelingen i departementet. Grensen mellom sakene der Barneombudet er uavhengig og der det er underordnet departementet er flytende. Dette finner en mange eksempler på i Barneombudets historie. Ett eksempel er praksisen med at Barneombudet skriver sitt eget kapittel i Barne- og familiedepartementets bidrag til St.prp. nr. 1. I utgangspunktet er det formelt korrekt at departementet kan bestemme hva som skal stå i dette kapittelet fordi det er departementet og Regjeringen som står ansvarlige for innholdet, og fordi Ombudet ikke er uavhengig i finansielle spørsmål. Men ser en på det faktiske innholdet i Barneombudets kapittel i

Statsbudsjettet er en vesentlig del av dette er formulering av faglige målsettinger for organet, noe som helt klart er Ombudets domene.

Praksisen med at statsråden svarer på spørsmål som angår Barneombudets uttalelser eller handlinger i Stortingets spørretime har også avdekket uklare grenser i forhold til Barneombudets uavhengighet. Det hersker tydelig usikkerhet rundt hva statsråden kan eller bør svare på. Statsråden er for såvidt ansvarlig for Barneombudet, men instruksjonsmyndigheten er avskåret i faglige spørsmål. Statsråd Bergets svar i spørretimen angående ombudets opptreden i Bjugn-saken viser uklarheten rundt Barne- ombudets uavhengighet. Statsrådets uttalelse om at hun forutsatte at Ombudet ville handle i overensstemmelse med de meningene hun hadde gitt uttrykk for, var egnet til å skape ytterligere forvirring rundt Ombudets stilling som et uavhengig organ. Det er ikke dekning for å komme med en slik uttalelse, så lenge det som i dette tilfellet ikke foreligger et klart lov- eller instruksbrudd (Kvisberg 1995). Det at Barne- og familie- ministeren innkalte barneombudet til møte etter at han hadde kommet med uttalelser i Bjugn-saken, er nok et eksempel på det uavklarte forholdet mellom Ombudet og departementet. Dersom det hadde vært tale om instruksbrudd, ville det vært uproble- matisk at statsråden ønsket å påpeke dette overfor ombudet.

Grensen mellom personalspørsmål og faglige spørsmål er heller ikke klar. En del av stridens kjerne høsten 1996 dreide seg om hvorvidt en sto overfor en ren personalkonflikt eller uenighet om Barneombudets funksjon og rolle.

Ut fra det instrumentelle perspektivet ville en tatt til orde for omfattende av- klaring i forholdet mellom forvaltningsombudene og Barne- og familiedepartementet. For å sikre ombudenes uavhengighet burde det kanskje bli slutt på at departementet/ Regjeringen oppnevner ombudene. I det minste burde ombudene underordnes Administrasjonsavdelingen istedenfor fagavdelingene, noe som ville føre til en klarere avstand til faglige spørsmål. I alle tilfelle burde det utarbeides klare retningslinjer for hva som skal regnes som faglige og hva som skal regnes som administrative/ finan- sielle spørsmål.

Ut fra kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet vil en derimot være mer åpen for at uklarheter og flytende grenser kan tjene en funksjon i seg selv, og at det uansett er umulig å oppnå fullstendig avklaring i forholdet mellom forvaltnings- ombudene og departementet. Det ville ikke nødvendigvis være en bedre løsning å la Stortinget velge ombudene, fordi valget da lett kunne bli bestemt av partitilhørighet eller en kunne ende opp med ukontroversielle kompromisspersoner i ombudsstillingen. Det er svært

vanskelig å finne fram til en ideell løsning på problemet om hvem som skal oppnevne ombudet. En direkte tilknytning til Statsministerens kontor, som er ordningen for Barneombudet på Island, ville kunne vært et annet alternativ. En slik ordning kunne ført til en klarere avstand til fagdepartementet, men ville på den annen side kunne åpnet for politisk styring på et høyere nivå.

Det vil også være svært vanskelig å trekke klare grenser mellom faglige spørsmål og administrative/ finansielle spørsmål, fordi disse spørsmålene i mange saker vil være vevd inn i hverandre. Det skal heller ikke utelukkes at det kan være direkte fordelaktig for departementet/ Regjeringen at forholdet til forvaltningsombudene er uavklart. I ett tilfelle kan statsråden hevde at hun/han ikke har noen instruksjonsmyndighet og derfor ikke kan stå til rette for ombudets uttalelser eller handlinger. I ett annet tilfelle kan statsråden innkalle ombudet "på teppet" og uttale sin mening om Ombudets opptreden i en konkret sak. Statsråden og departementet kan hevde at Barneombudet er et helt uavhengig organ, samtidig som det gjennom utvelgelsen av personen som skal bekle en ombudsstilling kan settes klare premisser for utviklingen av ombudet. Påstandene om sterkere politisk styring av Barneombudet bygger mest på departementets/ Regjeringens utnevning av personer til ombudsstillingen. Både ved utnevnelsen av Torgersen og Waage visste departementet/ Regjeringen hvilke endringer det var sannsynlig at de nye ombudene kom til å gjennomføre. Det kan også hevdes at det ligger til rette for at departementet kan styre forvaltningsombudenes virksomhet gjennom sin utdeling av prosjektmidler. Det er imidlertid lite som tyder på at denne posisjonen hittil er blitt utnyttet av departementet i forholdet til Barneombudet.

Motivet for gi ombudene en faglig uavhengig stilling i forhold til departementet, Regjering og Storting har vært å skjerme dem fra politisk styring, men det er likevel på det rene at det vil være behov for et visst samarbeid mellom departementet og ombudene. Grensen mellom samarbeid og bevisst eller ubevisst styring kan imidlertid være vanskelig å trekke. Den formelle tilknytningen mellom departementet og Barneombudet er ikke blitt endret, men hva vil skje med den faktiske uavhengighet når Barneombudet samarbeider tettere med departementet? Vil en få et medgjør- lig ombud, som ikke trår feil, men som mister evnen til å skape debatt? Det går an å drukne i koordinering og samarbeid. På den andre siden kan et for uavhengig organ bli isolert og maktesløst. Barneombudet og de andre ombudene vil nok alltid måtte søke etter en viss balanse mellom samarbeid og koordinering på den ene siden, og uavhengighet og kritikk på den andre siden.

7.5. tanker om BarneombudetS framtidige utvikling

Odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 40 (1996-97)) som bygger på NOU 1995: 26 kom bortimot tre måneder forsinket. Det kan tenkes at departementet mente det ville være en fordel med tidsmessig avstand til den sterke diskusjonen rundt Barneombudet, men forsinkelsen kan selvsagt skyldes helt andre forhold. Forsinkelsen gav i allefall det nye ombudet en sjanse til å vise hva han kunne utrette i stillingen. En kan likevel ane at diskusjonen rundt Barneombudet høsten 1996 har satt sine spor i odelstingsproposisjonen. Barneombudets uavhengighet og frihet når det gjelder strategivalg understrekes sterkt. Proposisjonen er ennå ikke behandlet i Stortinget, men det er trolig at Barneombudets funksjon og rolle vil bli diskutert i denne sammenheng. Behandlingen av forslaget om at Stortinget skulle oppnevne Barneombudet, Forbrukerombudet og Likestillingsombudet gav en liten forsmak på hva en kan vente seg av debatten. Det ble blant annet gitt tydelige signaler om at Barneombudet og andre statlige ombuder må være helt uavhengige, og at de må sørge for å være synlige.

Under striden rundt Barneombudet høsten 1996 ble det snakket om oppløsnings-tendenser hos Barneombudet og flere tok til orde for at Barneombudet burde nedlegges, dersom det ikke klarte å fylle rollen som en uavhengig, synlig og kritisk talperson for barn. Selv om Høyre og Frp ser nedleggelse som et alternativ, er det nok lite trolig at Barneombudet vil bli nedlagt i nær framtid. Det vil generelt være vanskelig å nedlegge organer. Opprettholdelsen av institusjonen blir et mål i seg selv (Selznick 1957; Brunsson 1989; Christensen 1991). Det ville være særlig vanskelig å nedlegge et organ som Barneombudet, fordi det ville blitt oppfattet som et signal om nedprioritering av barns interesser. Selv om Barneombudet neppe vil bli nedlagt, er det tydelig at Barneombudet fikk svekket sin legitimitet betydelig under striden rundt Barneombudet høsten 1996. Det kan innvendes at mange av påstandene ikke lot seg bevise, men *tilliten* til Barneombudets uavhengighet var likefullt svekket, og det er uansett et problem for en institusjon som er særlig avhengig av en slik tillit. Den sterke kritikken la seg imidlertid etter en måneds tid, selv om det var etterdønninger etter debatten i Dagbladet helt fram til jul. Etter nyttår har Barneombudet stort sett fått arbeidsro, og de ansatte som satt på oppsigelsestid er nå borte.

Utfra omgivelsesperspektivet forventes det at Barneombudet forsøker å imitere "organisasjonsløsninger" eller arbeidsformer som er moderne i de institusjonelle omgivelsene (DiMaggio & Powell 1991b). Dette kan gi Ombudet legitimitet som et omstillingsdyktig organ. Men forsøket på å etterligne omgivelsene kan føre til at Ombudet etterhvert mister sitt særpreg og blir mer lik andre organer. Det kan hevdes at det er dette som nå er i ferd med å skje, fordi Barneombudet har nedtonet sin typiske

ombudsrolle som et kritisk organ med høy medieprofil. Mot dette kan det innvendes at Barneombudet faktisk er i ferd med å bli en helt unik konstruksjon med nyskapende nettverksarbeid som sin hovedstrategi. Barneombudet og andre ombudsordninger bygger mye av sin stilling og gjennomslagskraft på at de oppfattes som unike organer. Derfor er det viktig at de beholder sitt særpreg. De må ikke bli sett på som et ordinært forvaltningsorgan, da faller legitimiteten bak en ombudsordning bort. Barneombudet må gjerne drive med nettverksarbeid, men det må ikke gå utover kjernefunksjonen til Barneombudet. Hovedforventningen i omgivelsene er at Barneombudet skal være en uavhengig person som taler barnas sak offentlig. Dette krever personfokusering på ombudet, det krever mediedekning og det krever klare uttalelser. Ellers vil ikke omgivelsene, og særlig ikke barna oppfatte at det finnes et Ombud som taler barnas sak.

Det er ikke første gang Barneombudet har vært ute i hardt vær. Torgersen ble blant annet sterkt kritisert for sin opptreden i Bjugn-saken. Mange så på barne-ombudets uttalelser i denne saken som et feilskjær. Torgersen ble sett på som uredd, men til tider for uforsiktig med sine kritiske uttalelser. Han brøt med forventninger til et statlig kontroll- og forvaltningsorgan. Waage har prøvd å ta mer hensyn til rollen som forvaltningsorgan ved å nedtone medierollen og satse på samarbeid framfor kritikk. Dette kan imidlertid gå på bekostning av rollene som interesseorgan og kontrollorgan. Han er blitt kritisert for å være for forsiktig og lite synlig. Kanskje bør en ha større takhøyde når det gjelder et ombud, tolerere enkelte feilskjær. Redd Barna hevdet i sin høringsuttalelse at "kravet til at Barneombudet bør være en modig og dristig talsperson" burde innebære en viss "tabbekvote" (s. 3). Kvisberg påpeker i allefall et sentralt poeng (1995:1): "Meningen er ikke at ombudet skal være en objektiv tredjepart som avgjør konflikter på nøytralt grunnlag, tvert imot skal ombudet gå inn i konflikter på barnas side".

På den annen side må Barneombudet ta hensyn til at barn på mange måter er et sensitivt tema. Det kan være klokt å trå varsomt. Det å bli beskyldt for å vanskjøtte eller misbruke et barn er vel kanskje noe av det verste en kan bli utsatt for i vårt samfunn. Til gjengjeld kan det være vanskelig å bryte igjennom den utbredte forestillingen om at "alle vil da det beste for barna". Dette ble også brukt som argument mot nødvendigheten av å opprette Barneombudet. En del av hensikten med Barneombudet er at et organ uten partipolitisk prestisje å ta hensyn til, kan ta fatt i denne virkelighetsdefinisjonen om at alt er såre vel med barna våre og de vilkår vi byr dem. Det er et paradoks at alle er så positive til barn, men at det samtidig kan være vanskelig å få gjennomslag for endringsforslag på området. Det vil være Barneombudets utfordring å bryte gjennom denne "muren av velvilje".

Det kan på mange måter synes som om vi er vitne til sykliske endringer (March & Olsen 1989: 134-135). Mens Flekkøy ble kritisert for å være for lite synlig i media, ble Torgersen beskyldt for å ha en for høy medieprofil og komme med uoverveide uttalelser. Waage er i sin tur blitt kritisert for å være usynlig. Kanskje vil det neste barneombudet igjen bli en medieprofilert person. Barneombudsordningen gir rom for slike endringer, fordi personsifter har vist seg å ha stor betydning. Kanskje er det også slik at når koordinering, samarbeid og oppmuntring har nådd metningspunktet som virkemidler, vil det igjen bli satset mer på refsing og kamp for særinteresser? I bunnen for disse skiftningene ligger to grunnleggende samfunnssyn - en harmonimodell og en konfliktmodell. Harmonimodellen bygger på at alle har felles interesser og mål og at samarbeid derfor er den eneste farbare vei. Konfliktmodellen vil derimot framheve at vi har ulike interesser, og at samfunnet vil preges av konkurranse og uenighet.

Den framtidige utviklingen av Barneombudet vil nok fortsatt være preget av spenningsforholdet mellom rollene som interesseorgan, kontrollorgan og forvaltningsorgan. Det er disse dilemmaene som gir ombudsordningen dens særpreg. Det er den vekslende tyngdefordelingen mellom rollene over tid eller i ulike sider av virksomheten som gjør det mulig for Barneombudet å ivareta flere funksjoner samtidig. March & Olsen (1989: 141) sier det slik: "The alternation reflects that it is better to elicit richness from ambiguity than it is to purify principles". Vårt samfunn er kanskje så opptatt av idealet om rasjonell tenkning og klare mål, at vi mister av syne at inkonsistente mål og hybride organisasjonsformer forekommer hyppig og i mange tilfeller kan være hensiktsmessig. Det er ikke alltid at det er politisk mulig å velge bort mål, selv om de kan stå i delvis motstrid til hverandre.

NOTER

- ¹I 1956 ble ordningen utvidet til også å gjelde de sivile tjenestepliktige (Andreassen 1984: 66).
- ²Likestillingsombudet og Forbrukerombudet kan legge enkeltsaker fram for henholdsvis Kagenemnda for Likestilling eller Markedsrådet som har kompetanse til å fatte bindende vedtak. Dersom det er en haste-sak kan ombudene selv treffe bindende vedtak, men disse vedtakene kan da påklages til Klagenemnda for Likestilling eller Markedsrådet (Backer 1993: 22).
- ³Kommunal Rapport nr.15 1996.
- ⁴Forslaget ble fremmet av Carl I. Hagen og John Alvheim i Dok. nr. 8:17 (1995-96). Det oppnådde ikke flertall.
- ⁵Ot.prp. nr. 2 (1980-81) ble fremmet den 15.08.1980 av Regjeringen Norli (AP), men det var Regjeringen Brundtland (AP) som satt ved makten da proposisjonen ble sluttbehandlet i Odelstinget 17.02.1981. Sissel Rønbeck var Forbruker- og administrasjonsminister i begge regjeringene.
- ⁶Egeberg (1989a: 18) definerer begrepet *formell organisasjonsstruktur* som et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle roller som spesifiserer *hvem* som har rett/plikt til å treffe beslutninger, *hva* det skal/bør treffes beslutninger om, og *hvordan* prosessen skal/bør foregå.
- ⁷Egeberg bruker betegnelsen *institusjonliserte* omgivelser.
- ⁸Brev av 1. juli 1996 og brev av 29. oktober 1996, begge med forespørsel om intervju med Trond Waage.
- ⁹Se bl.a. Marianne Borgens kronikk "15-åring på avveie?", *Dagbladet*, 04.09.96: 36, og kronikken av Magne Raundalen: "Barneombud sett fra sidelinjen", *Dagbladet*, 01.09.96: 30.
- ¹⁰Personlig intervju med Måfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ¹¹Fremskrittspartiet var ikke representert på Stortinget da Barneombudets lov ble vedtatt.
- ¹²Personlig intervju med Måfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ¹³Personlig intervju med Måfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ¹⁴Personlig intervju med Måfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ¹⁵Personlig intervju med Måfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ¹⁶Personlig intervju med Måfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ¹⁷Regjeringen Willoch ble innsatt 14.10.1981. Flekkøy ble utnevnt som ombud 21.08.1981, men begynte ikke for fullt i stillingen 01.12.1981 (årsmelding 1981: 3).
- ¹⁸Stortingets spørretime 28.04.1982, spørsmål 9 (Stortingsforh. 1982-83: 3077).
- ¹⁹Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ²⁰Personlig intervju med: Målfrid Grude Flekkøy 22.10.1996; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ²¹Regjeringen vedtok i 1987 at alle statlige institusjoner skulle innføre virksomhetsplanlegging (et system med mål- og resultatstyring) innen utgangen av 1990 (Christensen 1991: 11).
- ²²Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ²³Fjernsynsprogrammet opphørte i 1992, og ble etterfulgt av et radioprogram på NRK. Henvendelsene sank da kraftig, men steg noe igjen da NRK Tekst-TV overtok som formidlingskanal (Årbok 1994-1995: 21-22).
- ²⁴Personlig intervju med Marit Egge 16.10.1996; foredrag med Marianne Borgen på Helse- og sosialombudet i Oslo sitt årsseminar 01.11.1996; personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ²⁵Personlig intervju med Målfrid Grude Flekkøy 22.10.1996.
- ²⁶Rundebordskonferanse er betegnelsen på "uformelle drøftingsmøter, der folk med spisskompetanse inviteres til drøftinger om konkrete temaer" (årbok 1994-1995: 27-28).
- ²⁷Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Trond-Viggo Torgersen 13.11.96; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ²⁸Dette er et senter som særlig gir hjelp til barn av alkoholikere.
- ²⁹Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996. Se også NOU 1995: 26: 95.
- ³⁰Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ³¹Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Marianne Borgen 15.11.1996; foredrag med Marianne Borgen på Helse- og sosialombudet i Oslo sitt årsseminar 01.11.1996.
- ³²Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ³³Personlig intervju med: Trond-Viggo Torgersen 13.11.96; Marianne Borgen 15.11.1996; Tove Hauge 28.11.1996.
- ³⁴Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ³⁵Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Martin Gaarder 23.10.1996; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ³⁶Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ³⁷Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Martin Gaarder 23.10.1996; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ³⁸Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.

-
- ³⁹Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁴⁰Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁴¹Regjeringen Syse, koalisjonsregjering mellom H, KrF og SP (16.10.89-03.11.90).
- ⁴²Regjeringen Brundtland (AP) (03.11.90-25.10.96).
- ⁴³Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁴⁴Personlig intervju med: Martin Gaarder 23.10.1996; Trond-Viggo Torgersen 13.11.96; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁴⁵Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁴⁶Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁴⁷Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁴⁸Helland satt i en kort periode som statssekretær for statsråd Terje Rød-Larsen, men gikk rett tilbake til sin stilling som ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet. Denne sammenblandingen av politiske stillinger og embetsstillinger ble kritisert fra flere hold (Aftenposten 01.12.1996: 8; VG 03.12.1996: 2).
- ⁴⁹Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁵⁰Personlig intervju med en ansatt i Barne- og familiedepartementet 11.10.1996.
- ⁵¹Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁵²Personlig intervju med en ansatt i Barne- og familiedepartementet 11.10.1996.
- ⁵³Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁵⁴Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁵⁵Personlig intervju med: Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁵⁶Regjeringen Syse (16.10.1989-03.11.1990), koalisjonsregjering mellom H, KrF og SP.
- ⁵⁷Personlig intervju med: Trond-Viggo Torgersen 13.11.96; Marianne Borgen 15.11.1996. Se også Årbok 1994-1995: 30.
- ⁵⁸Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁵⁹Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁶⁰Personlig intervju med Trond-Viggo Torgersen 13.11.1996.
- ⁶¹<http://lu62gw.sds.no/cgi-bin/esop-sptimen?1995-02-22-Sp%F8rsm%Frsm%E51-29>
- ⁶²Dagbladet 03.02.1996:15.
- ⁶³Aftenposten 03.02.1996: 11.
- ⁶⁴Tidligere het organisasjonen Mental Barnehjelp.
- ⁶⁵Høringsuttalelsen ble avgitt etter at Waage var utnevnt til barneombud, men før han tiltrådte stillingen.
- ⁶⁶Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Martin Gaarder 23.10.1996; Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁶⁷Jeg har valgt å bruke uttrykket delutredning, da det er dette som brukes i NOU 1995: 26: 169. Andre steder brukes andre betegnelser om disse dokumentene, slik som delrapporter og underlagsrapporter.
- ⁶⁸Brev fra Barneombudet til Barne- og familiedepartementet av 11. januar 1996.
- ⁶⁹Brev fra Barneombudet til Barne- og familiedepartementet av 31. januar 1996; brev fra Barne- og familiedepartementet (Barne- og ungdomsavd.) til Barneombudet fra februar 1996 (nøyaktig dato angis ikke).
- ⁷⁰Brev fra Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo til Barneombudet av 2. februar 1996.
- ⁷¹<http://odin.dep.no/html/nofoalt/offpub/prop-h96.html>.
- ⁷²Ukeslutt Dagsnytt 03.02.1996, kl. 12.30.
- ⁷³Dagbladet 05.02.1996: 16; Aftenpostens aftenutg. 04.03.1996: 6; Aftenposten 05.03.1996: 6; Aftenposten 20.03.1996: 3.
- ⁷⁴Aftenposten 07.05.1996: 4; Aftenposten 29.05.1996: 4; <http://www.vg.no/vg/96/05/30/36barne.html>; VG 08.06.1996: 64; Aftenpostens aftenutg. 19.06.1996: 22.
- ⁷⁵Aftenpostens aftenutg. 19.08.96: 4
- ⁷⁶Aftenpostens aftenutg. 19.08.96: 4; Dagbladet 20.08.1996: 13; Aftenposten 24.08.1996: 16; NRK Dagsnytt, Ukeslutt, 24.08.1996, kl. 12.30.
- ⁷⁷NRK Dagsnytt 19.08.1996, kl. 07.30.
- ⁷⁸NRK P2, Dagsnytt Atten, 19.08.1996, kl. 18.00.
- ⁷⁹NRK Dagsrevyen, 19.08.1996, kl. 19.00.
- ⁸⁰Dagbladet 20.08.1996: 3.
- ⁸¹Dagbladet 21.08.1996: 15.
- ⁸²Dagbladet 22.08.1996: 22.
- ⁸³Hun fungerte forøvrig som kontorsjef hos Barneombudet den første tiden etter opprettelsen.
- ⁸⁴Aftenposten 22.08.1996: 3; 23.08.1996: 3, 14.
- ⁸⁵Dagbladet 24.08.1996: 6.
- ⁸⁶NRK Dagsnytt, Ukeslutt, 24.08.1996, kl. 12.30.
- ⁸⁷Dagbladet 29.08.1996: 10; Aftenposten 29.08.1996: 4. Barne- og familiedepartementet ville ikke gi meg

-
- innsyn i denne oppsigelsen.
- ⁸⁸NRK Dagsnytt, 30.08.1996, kl. 07.30; Aftenposten 30.08.1996: 7.
- ⁸⁹Dagbladet 30.08.1996: 9.
- ⁹⁰Dagbladet 31.08.1996: 2.
- ⁹¹NRK1, Til debatt, 28.08.1996; TV2, Lønning Direkte 05.09.1996.
- ⁹²Aftenposten 30.08.1996: 9.
- ⁹³NRK Dagsnytt, 02.09.1996, kl. 07.30; Aftenposten 03.09.1996: 4, 18.
- ⁹⁴Personlig intervju med Trond Waage 28.11.1996.
- ⁹⁵Dagbladet 17.11.1996: 12.
- ⁹⁶VG 25.08.1996: 1996: 9; Dagbladet 02.10.1996: 13.
- ⁹⁷Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ⁹⁸Aftenposten aftenutg. 12.06.1996: 3. Noen dager senere påsto Waage at han var ufullstendig sitert (men ikke feilsitert) i avisen (Aftenpostens aftenutg. 19.06.1996: 22).
- ⁹⁹Dagbladet 03.12.1996: 1, 6; Aftenpostens aftenutg. 03.12.1996: 4; Aftenpostens aftenutg. 04.12.1996: 4.
- ¹⁰⁰Aftenpostens aftenutg. 12.11.1996: 4; 13.11.1996: 1,4; 15.11.1996: 2; 19.11.1996: 5; 25.11.1996: 12, 2; 18.12.1996: 5; 23.12.1996: 1, 4.
- ¹⁰¹Aftenpostens aftenutg. 20.02.1997: 29.
- ¹⁰²Nationen 08.03.1997: 16.
- ¹⁰³Dagbladet 30.12.1996: 2.
- ¹⁰⁴NRK Dagsnytt 18, 09.04.1996, kl. 18.00; personlig intervju med Trond Waage 28.11.1996; Dagbladet 30.12.1996: 2.
- ¹⁰⁵Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Martin Gaarder 23.10.1996; Tove Hauge 28.11.1996; Trond Waage 28.11.1996.
- ¹⁰⁶Nationen 08.03.1997: 16.
- ¹⁰⁷Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Martin Gaarder 23.10.1996.
- ¹⁰⁸Personlig intervju med Martin Gaarder 23.10.1996.
- ¹⁰⁹Personlig intervju med Tove Hauge 28.11.1996.
- ¹¹⁰Personlig intervju med Trond Waage 28.11.1996.
- ¹¹¹Personlig intervju med Marianne Borgen 15.11.1996.
- ¹¹²Sekretærstillingen ble utlyst 10.12.1996. Stillingene som kontorsjef, informasjonsrådgiver/-konsulent, juridisk rådgiver/-konsulent og rådgiver/førstekonsulentstilling ble utlyst 18.02.1997.
- ¹¹³Nationen 08.03.1997: 16.
- ¹¹⁴Dagbladet 06.12.1996: 6.
- ¹¹⁵Dagbladet 13.12.1996: 6.
- ¹¹⁶Dagbladet 17.12.1996: 18.
- ¹¹⁷Nationen 08.03.1997: 16.
- ¹¹⁸Personlig intervju med en ansatt i Barne- og familiedepartementet 11.10.1996.
- ¹¹⁹Personlig intervju med: Marit Egge 16.10.1996; Martin Gaarder 23.10.1996.
- ¹²⁰Personlig intervju med Martin Gaarder 23.10.1996.
- ¹²¹Personlig intervju med Martin Gaarder 23.10.1996, jf. Dagbladet 29.05.1996: 10.
- ¹²²Personlig intervju med en ansatt i Barne- og familiedepartementet 11.10.1996.
- ¹²³Nationen 08.03.1997: 16.
- ¹²⁴Dagbladet 04.12.1996: 25.
- ¹²⁵TV2, M, 02.04.1996.
- ¹²⁶Barneombudet er tilknyttet Barne- og ungdomsavdelingen, Likestillingsombudet er tilknyttet Familie- og barnehageavdelingen og Forbrukerombudet er tilknyttet Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen.

REFERANSER

Når det gjelder brev, avisartikler, foredrag, radio- og fjernsynsprogrammer og intervjuer finnes referansene i selve teksten eller i fotnoter. Internettadresser oppgis i fotnoter. Andre kilder har fullstendige referanser i denne listen.

LITTERATUR

- Andersen, I. (1990): "Valg af forskningsdesign", kap. 7 i Andersen, I. (red.): Valg af organisations sociologiske metoder - et kombinationsperspektiv. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, I. og Enderud, H. (1990): "Vidensproduktionens arbejdsgang i hovedtræk", kap. 2 i Andersen, I. (red.): Valg af organisations sociologiske metoder - et kombinationsperspektiv. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, P. H. (1984): "Ikke lenger strid om Barneombudet", *Foreldre & Barn* 1: 66-67.
- Andersen, P. H. (1986): "Fire nye år med Barneombudet", *Foreldre & Barn* 1: 42-43.
- Andreassen, E. (1984): "Ombudsmannsordningen i Forsvaret - institusjonen og virksomheten", *Norsk militært tidsskrift* 2: 65-68.
- Backer, I. L. (1993): "Ombudsmannen og ombudsordninger", *Lov og Rett* 1: 3-29.
- Bratholm (1969): *Umyndige personer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Christensen, T. (1991): *Virksomhetsplanlegging - myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: TANO.
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1992): "Sentraladministrasjonen - en oversikt over trekk ved departement og direktorat", kap. 2 i Christensen, T. og Egeberg, M. (red.): *Forvaltningskunnskap. Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: TANO.
- Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991a): "Introduction", kap. 1 i DiMaggio, P.J. & Powell W.W. (red.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991b): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", kap. 3 i DiMaggio, P.J. & Powell W.W. (red.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Eckhoff, T. (1989): *Forvaltningsrett*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, M. (1989a): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen," kap. 1 i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

- Egeberg, M. (1989b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen," kap. 4 i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (1989c): "Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturer", kap. 5 i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M., Christensen T., Nikolaisen R., Stigen I.M. (1989): "Departementene og andre sentraladministrative organer: En sammenligning av enkelte trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd," kap. 3 i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (1992): "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner", kap. 10 i Christensen, T. og Egeberg, M. (red.): *Forvaltningskunnskap. Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (1994): "Bridging the Gap Between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy", *Governance* 7:83-98.
- Flekkøy, M. G. (1991): *A Voice for Children. Speaking Out as their Ombudsman*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Flekkøy, M. G. og Fretheim, T. (1991): *Det er så urettferdig altså! - da barna fikk sitt eget ombud*. Oslo: Aschehoug
- Fredriksen, A. (1996a): "Trond Waage: Barnas nye vaktbikkje", *Foreldre & Barn* 4: 102-103.
- Fredriksen, A. (1996b): "Hvor er det blitt av Barneombudet?", *Foreldre & Barn* 8: 6-7
- Froestad, J. (1989): *Ombudsordninger som styringstiltak og kontrollorgan*. Perspektivnotat. Bergen: Universitetet i Bergen, Senter for samfunnsforskning.
- Hansen, I. S. (1990): "Barneombud Trond-Viggo: Barn og unge er en ressurs", *Foreldre & Barn* 2: 32-33, 35.
- Hansen, I. S. (1992): "Trassig tusenkunstner", *Foreldre & Barn* 3: 20-22, 62.
- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herming, H., Sand, C. og Werner, A.. (1995): *Forholdet mellom Barneombudet og mediene*. Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon.
- Isdahl, P. og Sveass, N. (1981): "Bruk barneombudet, sier barneombudet", *Tidsskrift for Norsk psykologforening* vol. 18, 12: 644-646.
- Jacobsen, K.D. (1960): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4: 231-248.
- Kvisberg, T. E. (1995): *Barneombudet og jussen. En analyse av de juridiske aspekter ved barneombudsordningen*. Oslo.

- Krasner, S.D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 1: 66-94.
- Larsen, B. (1981): *Styringstærkning: Er ledelse mulig?* København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck. 2.utgave 1985.
- Madsen, B. (1979): "Om kvantitative og kvalitative metoders videnskapelighet", i Brock, T. et al.: *Kvalitative metoder i dansk samfunnsforskning*. København: Nyt fra Samfundsvitenskapene 50 1070: 65-77 .
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): "The Search for appropriate Institutions", i J.G. March & J.P. Olsen (red.): *Rediscovering Institutions*. The Free Press.
- Meyer, J.W. & Scott, W.R. (1991): "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence", kap. 5. i DiMaggio, P.J. & Powell W.W. (red.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Miljeteig-Olsson, P. (1989): *Barneombudsordningen - en vurdering etter 8 år*. Oslo: Familie- og likestillingsavdelingen i Forbruker - og administrasjonsdepartementet.
- Olsen, J.P. (1989): "Institusjonsutforming og demokrati", i Baldersheim (red.): *Sentral styring og institusjonell autonomi. Forvaltningsreformer i et demokrati. Seks bidrag til LOS-konferansen 25. april 1989*. Bergen: Alma Mater Forlag AS.
- Røvik, K. A. (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 4: 261-284.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California Press. Utgave fra 1984.
- Scott, W.R. (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 2.utgave 1987.
- Strand, T. (1996): *Ledelse i norske organisasjoner*. Under arbeid, upublisert.
- Torgersen, T.-V. (1993): "Det kan bare Lillebror....", *Lov og Rett* 1: 71-78.
- Torgersen, T.-V. (1994): "Da Barneombudet kom til Bjugn", i Haugsgjerd, H. (red.): *Hva skal vi tro? Etter Bjugn-saken*. Oslo: Aschehoug Argument.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

Barneombudets årsmeldinger 1981-1993

Dokumenter fra behandlingen av statsbudsjettet 1981-1997

Årbok 1994-1995 Stafettpinnen: et tilbakeblikk, et par årsmeldinger, en statusrapport og noen vyer fra et avtroppende barneombud. Utgitt av Barneombudet.

NOU 1977: 35 Lov om barn og foreldre

Ot. prp. nr. 2 (1980-81) Om lov om barneombud

Innst. O. nr. 26 (1980-81) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om barneombud

Ot. forhandlinger 1981 17.feb. Lov om barneombud

Rapport fra Statskonsult (1991: 12) Vurdering av Barneombudets organisasjon og rutiner

Ot.prp. nr. 64 (1993-94) Om lov om endringer i lov av 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud

Innst. O. nr. 55 (1993-94) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov av 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud

NOU 1995: 15 Et apparat for likestilling. En gjennomgang og vurdering av det sentrale likestillingsapparatet med forslag til omorganisering av Likestillingsrådet.

NOU 1995: 21 Organisering av forbrukerapparatet

NOU 1995: 26 Barneombud og barndom i Norge. Evaluering av barneombudsordningen og utredning om organiseringsformer for barn og ungdom.

Dok nr. 8: 17 (1995-96) Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og John Alvheim om tiltak for å gjenopprette tilliten til et barnevern i tillitskrise

Dok nr. 8: 108 (1995-96) Forslag fra stortingsrepresentantene Jorunn Hageler og Erik Solheim om at Stortinget skal oppnevne Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet

NOU 1996: 12 Medieombud

Innst. S. nr. 107 (1996-97) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Jorunn Hageler og Erik Solheim om at Stortinget skal oppnevne Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet

St.forh. 1997 27.feb. Forslag fra repr. Hageler og Solheim om at Stortinget skal oppnevne Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet

Ot.prp. nr. 40 (1996-97) Om lov om endringer i lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud